



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005

Volume I



CAPA: "Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V



Tribunal de Contas

***PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2005
VOLUME I***



Tribunal de Contas

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005

Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Neste Volume foram tidos em consideração os contributos a seguir identificados por Título e Capítulo:

Título 1 – Enquadramento Geral

Elaborado pela Coordenação Geral, com o apoio, do Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa, na qualidade de consultor externo

Título 2 – Apreciação da actividade financeira do Estado

Capítulo I – Processo Orçamental – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Caixa 1 – Despesas com a Defesa e Compromissos Assumidos no Âmbito dos Investimentos Militares – com base no Relatório de Acompanhamento n.º 1/06 da 2ª Secção, relativo à Lei de Programação Militar – Área de Responsabilidade IV

Conselheiro Responsável – *José de Castro de Mira Mendes*

Capítulo IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Caixa 2 – Fontes de Financiamento dos Investimentos das Administrações Portuárias – com base no Relatório de Auditoria n.º 27/06, da 2ª Secção – Área de Responsabilidade IX

Conselheiro Responsável – *Carlos Manuel Botelho Moreno*

Capítulo V – Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado

Apoios financeiros não reembolsáveis – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Benefícios fiscais – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo VI – Dívida Pública – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Caixa 3 – Dívida não Financeira – com base nos Relatórios n.ºs 1 e 2/06 do Grupo de Trabalho criado pela Resolução n.º 7/06, da 2ª Secção

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Capítulo VII – Património do Estado

Património Financeiro – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Património Imobiliário – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo VIII – Operações de Tesouraria – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo IX – Operações de Encerramento da Conta

Receita – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Despesa – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia – Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Título 3 – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social

Segurança Social – Área de Responsabilidade VII

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações – com base no Relatório n.º 2/06 Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (Janeiro a Dezembro de 2005).

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*



Tribunal de Contas

Apoios técnicos

Equipa Técnica de apoio à Coordenação do Volume I do Parecer sobre a CGE

Auditor – *Luís Manuel Pinheiro Queimado*

Departamento de Auditoria I

Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Audidores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalinho, Tereza Nunes e Zaida Sousa*

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Departamento de Auditoria II

Auditora Coordenadora: *Maria Augusta Alvito*; **Audidores Chefes:** *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria João Caldas, Maria Manuela Bonaparte, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Miguel Benrós, Natália Barbosa e Tiago de Moura Gonçalves*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Departamento de Auditoria III

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*; **Audidores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Ana Maria Dias, Carla Bastos Roldão, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Teresa Garrido, Teresa Estrela e Teresa Fonseca.*

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Departamento de Auditoria IV

Auditora Coordenadora: *Maria da Conceição Vaz Antunes*; **Auditora Chefe:** *Maria Fernanda Beites Martins*

Execução técnica: *Maria Manuela Meneses*

Departamento de Auditoria VII

Auditor Coordenador: *António Manuel Fonseca da Silva*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução técnica: *Natália Ventura, Maria de Nazaré Leça Ramada, Vítor dos Reis Domingos, Paulo Ramos Costa e Luís Martins.*

Departamento de Auditoria IX

Auditora Coordenadora: *Maria Gabriela Batista Ramos*; **Auditor Chefe:** *António Manuel Campos Garcia*

Execução técnica: *Cristina Salvador*

Grupo de Trabalho criado pela Resolução n.º 7/06 – 2ª Secção: *Abílio de Matos, Ana Maria Bento, João Carlos Cardoso, Luís Pinheiro Queimado, Maria Augusta Alvito, Maria da Conceição Antunes, Maria da Luz Carmezim e Rogério Luís*

Comissão de revisão do Volume I: *Maria Gisela Gonçalves, Maria Umbelina Pires e Teresa Manuela Nunes*

Apoio informático geral: *Ana França, António Caldeira, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, Paula Fonseca e Sandra Veloso*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo e Augusto Santos*



Tribunal de Contas

ÍNDICES



ÍNDICE

SÍNTESE CONCLUSIVA	25
CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES	27
TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL	31
I – Envolverte Económica	31
1. <i>Envolverte Internacional</i>	31
A) Economia Mundial	31
B) Área do Euro e União Europeia.....	35
2. <i>A economia portuguesa em 2005</i>	38
A) Contas Nacionais	38
B) Mercado de Trabalho.....	44
C) Preços	46
D) Balança de Pagamentos	46
3. <i>Análise retrospectiva do cenário económico de base previsto no Orçamento do Estado de 2005</i>	48
A) Contas Nacionais e Mercado de Trabalho.....	48
B) Outros pressupostos.....	49
4. <i>Breve análise das políticas económicas, medidas extraordinárias e condicionantes estruturais que influenciaram a execução orçamental de 2005</i>	50
A) Linhas Gerais do OE2005 e do OR2005 e Política Económica	50
B) Condicionantes Estruturais.....	55
II – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2005	58
1. <i>Execução orçamental por subsectores</i>	58
A) Serviços integrados.....	58
B) Serviços e fundos autónomos	60
C) Segurança Social	61
2. <i>Conta consolidada da administração central e da Segurança Social</i>	63
3. <i>Execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – PIDDAC</i>	64
TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	69
I – Processo Orçamental.....	69
A) Visão Global.....	69

B) Observações e Recomendações	71
II – Execução do Orçamento da Receita.....	73
A) Visão Global	74
B) Observações e Recomendações	91
III – Execução do Orçamento da Despesa	109
A) Visão Global	109
B) Observações e Recomendações	116
IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.....	129
1. <i>PIDDAC</i>	129
A) Visão Global	129
B) Observações e Recomendações	137
2. <i>Projecto “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial”</i>	140
A) Visão Global	140
B) Observações e Recomendações	141
3. <i>Auditoria ao “projecto Integrado da Linha do Norte”</i>	143
A) Visão Global	143
B) Observações e Recomendações	146
V – Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado	152
1. <i>Apoios Financeiros não Reembolsáveis</i>	152
A) Visão Global	152
B) Observações e Recomendações	155
2. <i>Benefícios fiscais</i>	165
A) Visão Global	165
B) Observações e Recomendações	174
VI – Dívida Pública	179
1. <i>Dívida Directa</i>	179
A) Visão Global	179
B) Observações e Recomendações	186
2. <i>Dívida Garantida</i>	192
A) Visão Global	192
B) Observações e Recomendações	193
VII – Património do Estado.....	205
1. <i>Património Financeiro do Estado</i>	205
A) Visão Global	205



Tribunal de Contas

B) Observações e Recomendações.....	209
2. <i>Participações do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento</i>	213
A) Visão Global.....	213
B) Observações e Recomendações.....	214
3. <i>Património Imobiliário</i>	216
A) Visão Global.....	216
B) Observações e Recomendações.....	218
VIII – Operações de Tesouraria	221
A) Visão Global.....	222
B) Observações e Recomendações.....	228
IX – Operações de Encerramento da Conta	234
A) Visão Global.....	234
B) Observações e Recomendações.....	236
X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial	237
A) Visão Global.....	237
B) Observações e Recomendações.....	239
XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia	240
1. <i>Fluxos Financeiros</i>	240
A) Visão Global.....	240
B) Observações e Recomendações.....	246
2. <i>Sistema de Gestão do Fundo de Coesão – Sector do Ambiente</i>	248
A) Visão Global.....	248
B) Observações e Recomendações.....	250
3. <i>Sistema de Controlo dos Produtos Transformados à Base de Tomate</i>	251
A) Visão Global.....	251
B) Observações e Recomendações.....	253
TITULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	257
1. <i>Processo Orçamental</i>	257
A) Visão Global.....	257
B) Observações e Recomendações.....	260
2. <i>Execução Orçamental do OSS</i>	261
A) Análise da Execução Orçamental da Receita e da Despesa.....	261
B) Observações e Recomendações.....	267
3. <i>Balanço e Demonstração de Resultados</i>	270

A) Visão Global	270
B) Observações e Recomendações	282
4. <i>Pensões</i>	287
A) Visão Global	287
5. <i>Dívida de contribuintes</i>	290
A) Visão Global	290
B) Observações e Recomendações	293
6. <i>Património financeiro</i>	293
A) Evolução dos Fundos Próprios e dos RLE do IGFCSS e Composição do FEFSS	293



ÍNDICE DE QUADROS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Quadro I.1 – Taxa de Crescimento Real do Produto Interno Bruto e das Componentes da Despesa. Variação do Emprego e Taxa de Desemprego.....	48
Quadro I.2 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes	56
Quadro I.3 – Portugal – principais indicadores económicos (2003 – 2005)	57
Quadro I.4 – Execução orçamental dos serviços integrados	58
Quadro I.5 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos.....	60
Quadro I.6 – Execução orçamental da Segurança Social	62
Quadro I.7 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social – 2005	63
Quadro I.8 – Execução do PIDDAC	64
Quadro I.9 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2003 – 2005 (na óptica da contabilidade pública)	66

TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada	75
Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB	76
Quadro II.3 – Apuramento da receita líquida da DGAIEC para o ano de 2005	78
Quadro II.4 – Fontes da informação registada no sistema de gestão de receitas	79
Quadro II.5 – Informação por contabilizar no sistema de distribuição da receita	84
Quadro II.6 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-05	86
Quadro II.7 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-06	86
Quadro II.8 – Evolução da despesa consolidada da administração central	110
Quadro II.9 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central.....	110
Quadro II.10 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA.....	115
Quadro II.11 – Evolução da despesa com a Defesa	125
Quadro II.12 – Percentagem das despesas com a Defesa no PIB (preços correntes)	126
Quadro II.13 – Despesas de Investimento (LPM e PIDDAC).....	126
Quadro II.14 – Montantes inscritos e compromissos assumidos.....	127
Quadro II.15 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento	132
Quadro II.16 – Fontes de financiamento dos investimentos das Administrações Portuárias	148
Quadro II.17 – Fontes de financiamento dos investimentos realizados pelas Administrações Portuárias (2002 – 2005).....	150
Quadro II.18 – Apoios financeiros não reembolsáveis – 2001 a 2005	153
Quadro II.19 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais	154
Quadro II.20 – Evolução da despesa fiscal	166

Quadro II.21 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal	167
Quadro II.22 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto.....	167
Quadro II.23 – Benefícios fiscais em IRC.....	173
Quadro II.24 – Evolução da dívida directa do Estado	181
Quadro II.25 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental.....	182
Quadro II.26 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005	184
Quadro II.27 – Evolução dos encargos com a dívida pública.....	184
Quadro II.28 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2005 por montantes de dívida	198
Quadro II.29 – Créditos sobre o Estado de 61 dos seus principais credores	199
Quadro II.30 – Património financeiro consolidado dos SI e SFA. Evolução registada em 2005, por tipo de activo.....	206
Quadro II.31 – Repartição do património financeiro consolidado, por subsector e tipo de activo.....	206
Quadro II.32 – Aquisição de imóveis	216
Quadro II.33 – Receita de alienação de imóveis do Estado dados da DGP e da CGE	217
Quadro II.34 – Cobrança de receita do Estado resultante da venda de bens de investimento	217
Quadro II.35 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital	218
Quadro II.36 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2005	222
Quadro II.37 – Evolução dos indicadores globais	223
Quadro II.38 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades de SFA no Tesouro	224
Quadro II.39 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA	225
Quadro II.40 – Evolução dos saldos de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia.....	226
Quadro II.41 – Movimentação por antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia	227
Quadro II.42 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais	235
Quadro II.43 – Evolução dos fluxos financeiros	238
TÍTULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Quadro III.1 – SS – Perímetro de Consolidação na CSS/05	259
Quadro III.2 – SS – Evolução dos saldos por Subsistemas e Sistema de Acção Social.....	267
Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira.....	272
Quadro III.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros	274
Quadro III.5 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes no Activo	291
Quadro III.6 – SS – Movimentos que contribuíram para a alteração do portfólio até 31/12/2005.....	292
Quadro III.7 – SS – CGA – Fontes de Financiamento	297
Quadro III.8 – SS – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões.....	298
Quadro III.9 – SS – CGA – Aplicação de Recursos.....	299



ÍNDICE DE GRÁFICOS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Gráfico I.1 – Taxas de crescimento do PIB por regiões	32
Gráfico I.2 – Preço do petróleo (Brent)	34
Gráfico I.3 – Cotação do euro face ao dólar	35
Gráfico I.4 – Taxas de crescimento do PIB e componentes da despesa	35
Gráfico I.5 – Taxa de crescimento de exportações da Zona Euro (variação homóloga trimestral)	36
Gráfico I.6 – Taxas de crescimento do PIB (União Europeia)	37
Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal	39
Gráfico I.8 – Taxa de crescimento anual das componentes da despesa (variações médias).....	40
Gráfico I.9 – Taxa de crescimento do PIB e do consumo privado (Portugal, variações homólogas, dados trimestrais	41
Gráfico I.10 – Taxa de variação homóloga do investimento (2003 – 2005).....	42
Gráfico I.11 – Taxa de crescimento anual do VAB por sectores.....	44
Gráfico I.12 – Número de desempregados por duração da procura de emprego (taxa de variação anual, 2005)	44
Gráfico I.13 – Saldos externos (em percentagem do PIB, 2002 – 2005).....	47
Gráfico I.14 – Evolução dos saldos da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social (em % do PIB).....	64
Gráfico I.15 – Distribuição da despesa por ministérios.....	65

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Gráfico II.1 – Evolução da receita	75
Gráfico II.2 – Taxas de crescimento da receita.....	75
Gráfico II.3 – Cobrança de créditos fiscais (acumulada).....	107
Gráfico II.4 – Evolução da despesa consolidada da administração central.....	110
Gráfico II.5 – Evolução do PIDDAC (2002 – 2005)	130
Gráfico II.6 – Evolução da execução do PIDDAC (2002 – 2005).....	130
Gráfico II.7 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento.....	131
Gráfico II.8 – PIDDAC executado por Ministério.....	133
Gráfico II.9 – PIDDAC previsto e executado para os seis programas orçamentais mais significativos	133
Gráfico II.10 – PIDDAC previsto e executado por GOP.....	134
Gráfico II.11 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA	135
Gráfico II.12 – PIDDAC previsto e executado nos seis sectores mais representativos	136
Gráfico II.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 (2002 – 2005).....	137
Gráfico II.14 – Investimento, postos de trabalho a criar e capital humano por regiões	141
Gráfico II.15 – Estrutura das fontes de financiamento	144

Gráfico II.16 – Fontes de financiamento dos investimentos das APs	149
Gráfico II.17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2001 – 2005).....	153
Gráfico II.18 – Evolução da despesa fiscal (2001 – 2005).....	156
Gráfico II.19 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto	168
Gráfico II.20 – Evolução da dívida directa do Estado.....	181
Gráfico II.21 – Evolução dos encargos com a dívida pública	185
Gráfico II.22 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo	207
Gráfico II.23 – Evolução dos indicadores globais	223
Gráfico II.24 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2001 – 2005)	238
Gráfico II.25 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2005	240
Gráfico II.26 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2005	241
Gráfico II.27 – Transferências da União Europeia para Portugal em 2005	243
Gráfico II.28 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2005	244
Gráfico II.29 – Transferências da União Europeia (2000 – 2005)	245
TITULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais Receitas	261
Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais Despesas	262
Gráfico III.3 – SS – Distribuição do Saldo final acumulado por Subsistemas e Sistema de Acção Social	266
Gráfico III.4 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da Segurança Social	266
Gráfico III.5 – SS – Evolução do Imobilizado	273
Gráfico III.6 – SS – Expressão financeira do activo circulante	274
Gráfico III.7 – SS – Evolução das disponibilidades	275
Gráfico III.8 – SS – Evolução dos Fundos Próprios	277
Gráfico III.9 – SS – Evolução do Passivo.....	277
Gráfico III.10 – SS – Evolução dos resultados	278
Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados operacionais	279
Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados financeiros.....	280
Gráfico III.13 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários	281
Gráfico III.14 – SS – Evolução do Resultado líquido.....	282
Gráfico III.15 – SS – Evolução das despesas com Pensões.....	288
Gráfico III.16 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões, 2005.....	289
Gráfico III.17 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade.....	289
Gráfico III.18 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade.....	290
Gráfico III.19 – SS - FEFSS – Aplicação em valores Mobiliários e Imóveis em 31/12/2005.....	294
Gráfico III.20 – SS – CGA – Subscritores, Pensionistas e Índice de dependência.....	296



ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Recomendação 1 – PCGE/2005	72
Recomendação 2 – PCGE/2005	72
Recomendação 3 – PCGE/2005	92
Recomendação 4 – PCGE/2005	92
Recomendação 5 – PCGE/2005	92
Recomendação 6 – PCGE/2005	93
Recomendação 7 – PCGE/2005	93
Recomendação 8 – PCGE/2005	94
Recomendação 9 – PCGE/2005	94
Recomendação 10 – PCGE/2005	94
Recomendação 11 – PCGE/2005	95
Recomendação 12 – PCGE/2005	95
Recomendação 13 – PCGE/2005	96
Recomendação 14 – PCGE/2005	96
Recomendação 15 – PCGE/2005	97
Recomendação 16 – PCGE/2005	97
Recomendação 17 – PCGE/2005	97
Recomendação 18 – PCGE/2005	99
Recomendação 19 – PCGE/2005	101
Recomendação 20 – PCGE/2005	101
Recomendação 21 – PCGE/2005	101
Recomendação 22 – PCGE/2005	102
Recomendação 23 – PCGE/2005	103
Recomendação 24 – PCGE/2005	104
Recomendação 25 – PCGE/2005	104
Recomendação 26 – PCGE/2005	106
Recomendação 27 – PCGE/2005	108
Recomendação 28 – PCGE/2005	108
Recomendação 29 – PCGE/2005	108
Recomendação 30 – PCGE/2005	118
Recomendação 31 – PCGE/2005	119
Recomendação 32 – PCGE/2005	120
Recomendação 33 – PCGE/2005	121

Recomendação 34 – PCGE/2005.....	122
Recomendação 35 – PCGE/2005.....	122
Recomendação 36 – PCGE/2005.....	124
Recomendação 37 – PCGE/2005.....	124
Recomendação 38 – PCGE/2005.....	137
Recomendação 39 – PCGE/2005.....	138
Recomendação 40 – PCGE/2005.....	138
Recomendação 41 – PCGE/2005.....	138
Recomendação 42 – PCGE/2005.....	139
Recomendação 43 – PCGE/2005.....	139
Recomendação 44 – PCGE/2005.....	139
Recomendação 45 – PCGE/2005.....	139
Recomendação 46 – PCGE/2005.....	140
Recomendação 47 – PCGE/2005.....	142
Recomendação 48 – PCGE/2005.....	142
Recomendação 49 – PCGE/2005.....	142
Recomendação 50 – PCGE/2005.....	142
Recomendação 51 – PCGE/2005.....	143
Recomendação 52 – PCGE/2005.....	146
Recomendação 53 – PCGE/2005.....	146
Recomendação 54 – PCGE/2005.....	147
Recomendação 55 – PCGE/2005.....	147
Recomendação 56 – PCGE/2005.....	147
Recomendação 57 – PCGE/2005.....	147
Recomendação 58 – PCGE/2005.....	156
Recomendação 59 – PCGE/2005.....	156
Recomendação 60 – PCGE/2005.....	157
Recomendação 61 – PCGE/2005.....	159
Recomendação 62 – PCGE/2005.....	160
Recomendação 63 – PCGE/2005.....	161
Recomendação 64 – PCGE/2005.....	161
Recomendação 65 – PCGE/2005.....	161
Recomendação 66 – PCGE/2005.....	162
Recomendação 67 – PCGE/2005.....	162
Recomendação 68 – PCGE/2005.....	162
Recomendação 69 – PCGE/2005.....	163
Recomendação 70 – PCGE/2005.....	163



Tribunal de Contas

Recomendação 71 – PCGE/2005	164
Recomendação 72 – PCGE/2005	164
Recomendação 73 – PCGE/2005	165
Recomendação 74 – PCGE/2005	165
Recomendação 75 – PCGE/2005	175
Recomendação 76 – PCGE/2005	176
Recomendação 77 – PCGE/2005	176
Recomendação 78 – PCGE/2005	176
Recomendação 79 – PCGE/2005	176
Recomendação 80 – PCGE/2005	176
Recomendação 81 – PCGE/2005	177
Recomendação 82 – PCGE/2005	177
Recomendação 83 – PCGE/2005	178
Recomendação 84 – PCGE/2005	178
Recomendação 85 – PCGE/2005	178
Recomendação 86 – PCGE/2005	178
Recomendação 87 – PCGE/2005	178
Recomendação 88 – PCGE/2005	179
Recomendação 89 – PCGE/2005	186
Recomendação 90 – PCGE/2005	188
Recomendação 91 – PCGE/2005	189
Recomendação 92 – PCGE/2005	189
Recomendação 93 – PCGE/2005	190
Recomendação 94 – PCGE/2005	194
Recomendação 95 – PCGE/2005	194
Recomendação 96 – PCGE/2005	209
Recomendação 97 – PCGE/2005	209
Recomendação 98 – PCGE/2005	210
Recomendação 99 – PCGE/2005	211
Recomendação 100 – PCGE/2005	212
Recomendação 101 – PCGE/2005	219
Recomendação 102 – PCGE/2005	219
Recomendação 103 – PCGE/2005	220
Recomendação 104 – PCGE/2005	220
Recomendação 105 – PCGE/2005	229
Recomendação 106 – PCGE/2005	230

Recomendação 107 – PCGE/2005.....	232
Recomendação 108 – PCGE/2005.....	233
Recomendação 109 – PCGE/2005.....	233
Recomendação 110 – PCGE/2005.....	234
Recomendação 111 – PCGE/2005.....	234
Recomendação 112 – PCGE/2005.....	236
Recomendação 113 – PCGE/2004.....	239
Recomendação 114 – PCGE/2004.....	240
Recomendação 115 – PCGE/2005.....	246
Recomendação 116 – PCGE/2005.....	246
Recomendação 117 – PCGE/2005.....	247
Recomendação 118 – PCGE/2005.....	247
Recomendação 119 – PCGE/2005.....	247
Recomendação 120 – PCGE/2005.....	248
Recomendação 121 – PCGE/2005.....	250
Recomendação 122 – PCGE/2005.....	250
Recomendação 123 – PCGE/2005.....	250
Recomendação 124 – PCGE/2005.....	251
Recomendação 125 – PCGE/2005.....	253
TÍTULO 3 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Recomendação 126 – PCGE/2005.....	260
Recomendação 127 – PCGE/2005.....	261
Recomendação 128 – PCGE/2005.....	268
Recomendação 129 – PCGE/2005.....	268
Recomendação 130 – PCGE/2005.....	268
Recomendação 131 – PCGE/2005.....	268
Recomendação 132 – PCGE/2005.....	269
Recomendação 133 – PCGE/2005.....	269
Recomendação 134 – PCGE/2005.....	270
Recomendação 135 – PCGE/2005.....	282
Recomendação 136 – PCGE/2005.....	283
Recomendação 137 – PCGE/2005.....	283
Recomendação 138 – PCGE/2005.....	284
Recomendação 139 – PCGE/2005.....	284
Recomendação 140 – PCGE/2005.....	285
Recomendação 141 – PCGE/2005.....	285
Recomendação 142 – PCGE/2005.....	286



Tribunal de Contas

Recomendação 143 – PCGE/2005	286
Recomendação 144 – PCGE/2005	286
Recomendação 145 – PCGE/2005	287
Recomendação 146 – PCGE/2005	293



com.
març
2007
P. P. P.
9

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Tendo em conta as observações feitas neste Parecer, a propósito da apreciação da actividade financeira do Estado em 2005, é possível concluir, em síntese, o seguinte:

- ◆ No tocante ao registo das receitas do Estado, não obstante o avanço constituído pela sua crescente informatização e automatização, o mesmo continua a revelar importantes falhas ao nível do controlo interno, não se tendo ainda conseguido o nível necessário de registo de informação fiável de forma tempestiva, pelo que não existe segurança suficiente de que o valor da receita orçamental efectivamente obtida corresponda ao inscrito na CGE.
- ◆ Mantém-se a prática de assunção de encargos sem dotação orçamental suficiente, conduzindo a que os mesmos transitem em dívida para o ano seguinte e bem assim práticas ilegais, em desconformidade com a Lei do enquadramento orçamental, de regularização de despesas de anos anteriores através de operações específicas do Tesouro, o que retira fiabilidade à CGE como reflexo da actividade financeira subjacente e não permite uma análise integral das despesas do Estado.
- ◆ Os valores relativos à execução do PIDDAC, constantes do Mapa XV da Conta Geral do Estado, continuam a ter carácter provisório e a informação registada não é fiável, designadamente dado que dela constam valores que não correspondem a pagamentos realizados, ou seja à execução efectiva, mas apenas a transferências realizadas pela Direcção Geral do Orçamento
- ◆ A CGE continua a não evidenciar o património do Estado, impossibilitando a análise do mesmo em toda a sua extensão, o que se deve ao facto de os progressos na aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública serem lentos (apenas cerca de 55 % dos serviços e fundos autónomos a ele obrigados o aplicavam em 2005, contra cerca de 50 % em 2004, não tendo ainda sido fixado um prazo para essa aplicação ao subsector dos serviços integrados), o que também impede que a relevação das contas públicas numa óptica de caixa seja complementada por uma relevação numa óptica de acréscimo (“*accrual*”).
- ◆ A conta consolidada do Estado, incluindo a da segurança social, continua a apresentar importantes deficiências evidenciadas pela elevada dimensão financeira dos ajustamentos efectuados na sua elaboração, em resultado de erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas dos vários subsectores.

Em face do exposto, o Tribunal mantém as reservas que tem vindo a colocar aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na CGE e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado, em termos de contabilidade pública.

No tocante à apreciação da actividade financeira da Segurança Social em 2005, não obstante algumas melhorias verificadas na qualidade de informação em relação ao sistema em vigor até 2002, as análises efectuadas permitem concluir que:

- ◆ Subsistem importantes constrangimentos no novo sistema de informação financeira, decorrentes, em especial, do atraso da sua integração com os sistema periféricos de gestão e controlo de receitas e de processamento das diferentes prestações na despesa, pelo que, em consequência, o sistema de controlo interno apresenta importantes lacunas e, por isso, não

existem garantias quanto à integralidade das operações registadas em termos de execução orçamental.

- ◆ Quanto à contabilidade patrimonial, não está assegurado que os ajustamentos efectuados nas operações de consolidação reflectam de forma verdadeira e apropriada as transacções efectivamente realizadas e as situações devedoras e credoras entre as entidades consolidadas, suscitando-se ainda reservas quanto à falta de fiabilidade da relevação contabilística do imobilizado e das contas de terceiros.

Dado que a CGE, incluindo a da segurança social, é um documento essencial para assegurar a avaliação da correcta utilização dos dinheiros públicos e conhecer a real situação das contas públicas, o Tribunal considera indispensável a superação dos constrangimentos e a correcção dos erros que, de modo estrutural e recorrente, a têm afectado.

Para isso, apresentam-se neste Parecer um conjunto muito vasto de recomendações - 146 ao todo – no sentido de serem supridas essas deficiências, recomendações que o Tribunal estimaria que fossem colocadas no centro das preocupações da Assembleia da República e do Governo para que, a breve prazo, a CGE possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da actividade financeira e da situação patrimonial do Estado.



com.
març
2006
P. P. P.
9

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Tribunal de Contas, nomeadamente, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

Por sua vez, insere-se na competência da Assembleia da República, conforme o disposto na alínea d) do artigo 162.º da Constituição, tomar as contas do Estado com o Parecer do Tribunal.

O presente Parecer tem por objecto a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2005, recebida neste Tribunal a 30 de Junho de 2006.

O Tribunal volta a salientar a importância que a informação credível e tempestiva sobre a execução orçamental tem para o desempenho das suas atribuições, quer quanto ao respectivo acompanhamento quer na preparação e emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Neste contexto, à semelhança de anos anteriores, a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento em relação ao ano em análise continuou a revelar falta de consistência e fiabilidade, particularmente em relação à receita.

Também, no tocante à segurança social, a provisoriedade e limitada fiabilidade dos dados relativos à execução orçamental, têm vindo a ser sublinhadas nos relatórios trimestrais de acompanhamento da execução orçamental que o Tribunal começou a publicar em 2004.

Fazem parte do presente Parecer, para além deste Volume, o Volume II, que desenvolve, sempre que é caso disso, os factos e as observações constantes dos Títulos 2 e 3 deste Volume, e o Volume III, onde constam, na íntegra, as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal constantes do Volume II¹, nos termos do n.º 3 do artigo 69.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

O presente Volume está organizado em três partes.

No Título 1 faz-se o enquadramento geral do Parecer, apresentando a envolvente económica e a visão global da execução orçamental tal como resulta da Conta Geral do Estado de 2005 apresentada pelo Governo.

No Título 2 procede-se à apreciação da actividade financeira do Estado, nos domínios que foram objecto de análise pelo Tribunal, com as observações que sobre cada um deles entende formular, bem como as recomendações que dirige à Assembleia da República e ao Governo, nos termos do n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por sua vez, no Título 3 aprecia-se a actividade financeira da Segurança Social e está organizado do mesmo modo que o Título 2.

¹ Constam ainda as respostas às questões objecto da Caixa 3 do Volume I.



Tribunal de Contas

TITULO 1

ENQUADRAMENTO



com.
març
2006
P. P. P.
S

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Nesta primeira parte pretende fazer-se o enquadramento geral do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005 em duas vertentes.

A primeira tem a ver com a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2005. A segunda apresenta de forma sintética a visão global dessa execução tal como resulta da Conta Geral do Estado apresentada pelo Governo e que será objecto de análise nos restantes títulos deste Parecer.

A vertente da “Envolvente económica” termina com a apresentação de um quadro sinóptico sobre os principais indicadores económicos do período 2003 – 2005. Por sua vez, a “Síntese da execução orçamental”, inclui a “Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social” relativa ao mesmo período, mas na óptica da contabilidade pública, com os valores apresentados na CGE/2005.

I – Envolvente Económica

Este capítulo descreve e avalia a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2005.

A sua análise está dividida em duas partes, a primeira parte do capítulo analisa o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos – nacionais e internacionais –, quer em termos gerais quer em comparação com os cenários subjacentes ao Orçamento do Estado de 2005 (OE2005) e ao Orçamento do Estado Rectificativo do mesmo ano (OR2005). A segunda parte sintetiza as medidas de política económica com influência directa mais evidente e relevante sobre a execução orçamental de 2005 e apresenta os factores estruturais da economia nacional com maior impacto sobre a evolução das finanças públicas.

O capítulo está organizado da seguinte forma: (1) análise da envolvente externa; (2) avaliação do comportamento da economia portuguesa em 2005; (3) análise comparativa entre o quadro macroeconómico efectivamente verificado e os cenários base que enquadraram o OE2005 e o OR2005; e (4) síntese e avaliação das principais medidas de política económica e da evolução dos aspectos estruturais com maior impacto sobre as contas públicas nacionais.

1. ENVOLVENTE INTERNACIONAL

A) Economia Mundial

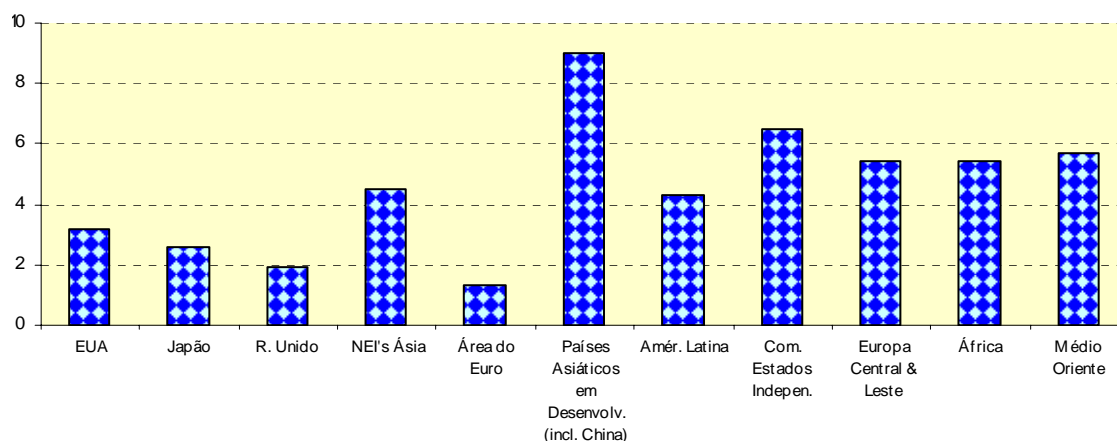
A taxa de crescimento da economia mundial em 2005 foi de 4,9%. Este valor, que representa um abrandamento relativamente ao observado em 2004 (5,3%), supera ainda de forma visível – quase 1,5 pontos percentuais – a taxa anual média de crescimento do Produto Interno Bruto mundial desde 1980. Um dado importante é que a taxa de crescimento da economia mundial registou, ao longo do ano, uma tendência ascendente, recuperando do abrandamento económico verificado na segunda metade de 2004. No último trimestre de 2005, o crescimento homólogo da economia mundial superou já os 5%¹. O comportamento positivo da economia mundial em 2005 foi extensivo às diversas regiões geográficas do globo, mas beneficiou em particular do bom desempenho económico dos Estados

¹ As principais fontes para os dados apresentados nesta secção são o *World Economic Outlook* (FMI, Setembro de 2006) e o Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal.

Unidos da América (EUA) e da maioria dos países da Ásia, incluindo o Japão. Tomando como critério o nível de desenvolvimento das economias, o realce principal vai para as “economias de mercado emergente e em desenvolvimento”, responsáveis por uma parcela cada vez maior do PIB mundial avaliado em paridades de poder de compra (47,7% em 2005 e 45% em 2004). No conjunto destas economias, o crescimento económico em 2005 foi de 7,4%, destacando-se os casos da China (crescimento de 10,2%), Índia (8,5%), o conjunto dos “países asiáticos em desenvolvimento” (9,0%) e, em menor grau do que em 2004, a “Comunidade de Estados Independentes” (6,5%). Realce também para os países do Médio Oriente, cuja economia cresceu 5,7% em 2005, superando os 5,5% observados em 2004. As economias da América Latina, África e Europa Central e de Leste conseguiram taxas de crescimento agregadas na ordem dos 4% – 5%, algo abaixo das verificadas em 2004, sobretudo no caso da América Latina (e do Brasil, em particular).

As “economias avançadas” cresceram 2,6%, sendo que, de entre as principais economias mundiais, as maiores taxas de crescimento ocorreram nos EUA (3,2%), no Japão (2,6%), e no conjunto das “novas economias industrializadas da Ásia” (4,5%). Na “área do euro”, o crescimento do PIB ficou-se pelos 1,3% – um dado que é analisado à frente com mais detalhe.

Gráfico I.1 – Taxas de crescimento do PIB por regiões



Fonte: World Economic Outlook (FMI, Setembro de 2006).

Os elevados níveis de crescimento económico continuam a estar associados a uma forte integração da economia mundial, evidenciada, designadamente, pelos seguintes factos:

- ◆ As trocas mundiais de bens e serviços cresceram em 2005 a uma taxa superior a 7% face ao ano anterior, sendo que as exportações provenientes das “economias de mercado emergente e em desenvolvimento” aumentaram 11,8% (representando agora cerca de 31% das exportações totais no contexto mundial);
- ◆ Os fluxos globais de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) registaram um acréscimo que rondou os 30%, confirmando a recuperação iniciada em 2004 e beneficiando, desta vez, a quase globalidade da economia mundial (ao contrário do que sucedera em 2004, o fluxo de IDE dirigido ao grupo das “economias avançadas” registou uma subida, sobretudo devido ao acréscimo das entradas líquidas para a União Europeia);
- ◆ O *spread* médio da dívida emitida pelos mercados emergentes reduziu-se para 245 pontos base (de acordo com o índice EMBI+), continuando a tendência descendente dos últimos anos;



20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

- ◆ As chegadas internacionais de turistas aumentaram 5,5% em 2005 face a 2004, sendo que em termos de influxos as maiores variações ocorreram em África (+10,2%), na Ásia e Pacífico (+7,4%), e no Médio Oriente (+7,0%).

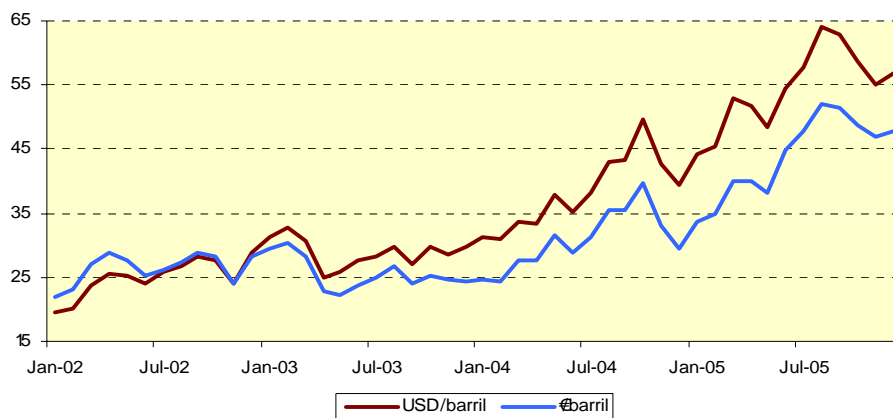
Este forte crescimento económico e a evolução positiva da economia mundial é particularmente notável à luz da tendência de subida das taxas de juro nas principais economias mundiais e do aumento dos preços do petróleo.

Contudo, e sem pôr em causa esta apreciação positiva, é importante notar que, tal como em 2003 e 2004, o elevado crescimento económico mundial em 2005 foi fortemente influenciado pela dinâmica notável da economia chinesa e, em parte, pelos critérios de valoração do peso das economias emergentes (e da China, em particular) no conjunto da economia mundial. Por um lado, a economia da China, que tem um peso relativo superior a 15% da economia mundial em termos do PIB avaliado em paridades de poder de compra, tem crescido sistematicamente acima dos 9% ao ano, desde 2002. Por outro lado, quando para efeitos de agregação da produção económica mundial substituímos o critério das “paridades de poder de compra” pelo das “taxas de câmbio de mercado”, a conclusão é de que a economia mundial cresceu 3,4% em 2005 e 3,9% em 2004, o que, apesar de significativo, se situa visivelmente abaixo dos valores anteriormente enunciados. As principais razões para esta discrepância residem na forma como são medidos os preços nessas economias emergentes e na própria política cambial da China, que em princípio subvaloriza aquela que seria a cotação de mercado da moeda chinesa.

O quadro macroeconómico das economias avançadas manteve-se, em 2005, relativamente estável, embora tenham surgido alguns factores de perturbação, que obrigaram, nalguns casos, a políticas económicas mais prudentes, nomeadamente a nível monetário e orçamental. A taxa de inflação – medida pelo crescimento do índice de preços no consumidor – manteve a tendência ascendente observada desde 2003: a taxa de variação média dos preços em 2005 chegou aos 2,3% (2,0% em 2004). Nos EUA o crescimento dos preços foi de 3,4%, enquanto na área do euro os preços subiram 2,2%. No conjunto das “economias de mercado emergentes e em desenvolvimento” a taxa de inflação em 2005 foi de 5,3%.

Tal como nos dois anos anteriores, esta aceleração no aumento dos preços está fortemente associada à subida dos preços internacionais das matérias-primas, e do petróleo em particular. O crescimento económico, a expansão da procura mundial e alguns fenómenos cuja origem extravasa a área meramente económica contribuíram para que o preço médio internacional das matérias-primas não energéticas aumentasse mais de 10% face a 2004 e para que o preço médio do petróleo *Brent* (medido em dólares ou em euros) subisse mais de 40% face a 2004 – na segunda metade do ano, o preço médio do barril aproximou-se mesmo dos 60 USD, superando em 21 dólares por barril, 55%, o preço médio do barril em 2004. Este movimento ascendente dos preços do petróleo sucede a aumentos de cerca de 15% e 32% em 2003 e 2004, respectivamente.

Gráfico I.2 – Preço do petróleo (*Brent*)



Fonte: Ministério das Finanças, Direcção Geral de Estudos e Previsão.

Do ponto de vista orçamental e das contas externas, é de realçar a situação dos EUA, cuja economia apresentou em 2005 um défice orçamental de 3,7% do PIB e um défice da Balança Corrente de 6,4%. As “economias avançadas” apresentaram um saldo orçamental negativo igual a 2,7% do PIB e um défice externo equivalente a 1,4% do PIB. Já as “economias de mercado emergente e em desenvolvimento” apresentaram um excedente externo de 4,1% do PIB, naturalmente empolado pelos países exportadores de petróleo (o excedente externo dos países do Médio Oriente atingiu, em 2005, cerca de 20% do PIB). Finalmente, a evolução da taxa de desemprego beneficiou do bom desempenho da economia mundial. A taxa média de desemprego nas economias avançadas desceu de 6,3% em 2004 para 6,0% em 2005, o valor mais baixo desde 2001.

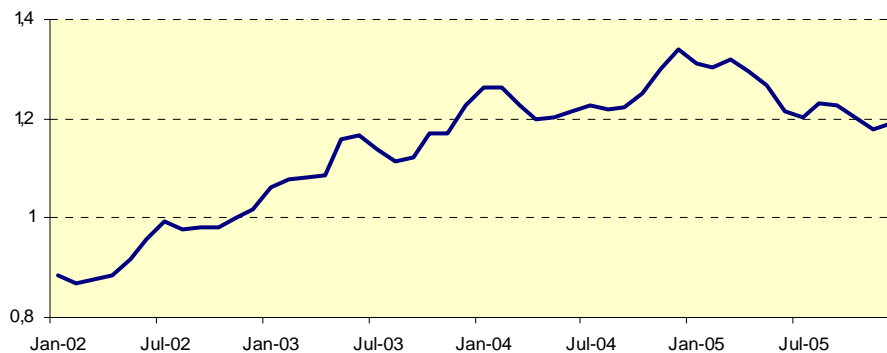
A aceleração no ritmo de crescimento dos preços e o forte crescimento económico foram decisivos para que nas principais economias mundiais (incluindo o Japão) se verificasse uma tendência generalizada para a adopção de uma política monetária mais restritiva, nalguns casos consubstanciada numa subida das taxas de juro. Nos EUA, a principal taxa de referência (*US fed funds*) subiu de 2,25% no final de 2004 para 4,25% no final de 2005. Na “área do euro”, a principal taxa de referência (*ECB refinancing*) subiu, já no final de 2005, para 2,25% (2,0% no final de 2004). A excepção mais relevante ocorreu no Reino Unido, em que a taxa de juro de referência do Banco de Inglaterra (*BOE repo*) desceu 0,25 pontos em 2005, para 4,5%, depois de em 2004 ter subido de 3,75% para 4,75%.

É de destacar ainda a agitação vivida nos mercados cambiais em 2005, muito marcada pelos desequilíbrios macroeconómicos da economia americana e pela política cambial chinesa. A moeda chinesa (*luan*) manteve a sua indexação ao dólar no início de 2005, passando depois a estar indexada a um cabaz de moedas, mas sem que daí resultassem oscilações profundas na sua cotação face ao dólar. A percepção de que o *luan* está subavaliado tem sido um factor de perturbação importante, não só nos mercados financeiros como em termos políticos e comerciais. Também o elevado défice público americano e o crescente défice comercial dos EUA, têm colocado a moeda americana sob pressão negativa. No entanto, ao longo de 2005 o dólar acabou por apresentar uma evolução favorável face ao euro, sobretudo em resultado do diferencial crescente entre as taxas de juro do dólar e do euro, que terá contribuído para o relançamento da economia europeia.



com.
març
2007
P. P. P.
9

Gráfico I.3 – Cotação do euro face ao dólar



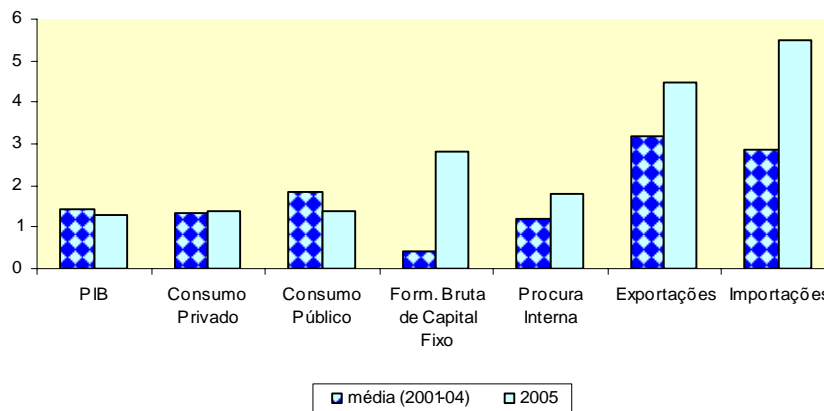
Fonte: Ministério das Finanças, Direcção Geral de Estudos e Previsão.

Realce ainda para a evolução positiva dos mercados financeiros, accionistas e obrigacionistas, que favoreceu e potenciou o aumento do investimento global e a expansão da actividade económica. Para além dos já referidos baixos *spreads* da dívida das economias emergentes, é de notar o comportamento positivo dos principais índices bolsistas mundiais, que apresentaram no final do ano variações oscilando entre 1,0% no caso do NASDAQ (EUA) e 40% no caso do Nikkei 225 (Japão). Em média, no final de 2005 os índices bolsistas mundiais registavam uma subida de cerca de 3% face a 2004. O principal índice bolsista nacional, PSI-20, acompanhou esta tendência positiva, tendo registado em 2005 uma valorização de cerca de 13% face ao final de 2004.

B) Área do Euro e União Europeia

A economia da “área do euro” (zona euro) cresceu 1,3% em 2005. Este comportamento modesto da economia da zona euro foi particularmente influenciado pelo contributo negativo das exportações líquidas e pelo fraco desempenho do consumo privado. Os sinais mais favoráveis foram dados pelo investimento, que cresceu 2,8%, e pelas exportações, cuja taxa de crescimento rondou os 4,5% (inferior, mesmo assim, ao das importações).

Gráfico I.4 – Taxas de crescimento do PIB e componentes da despesa

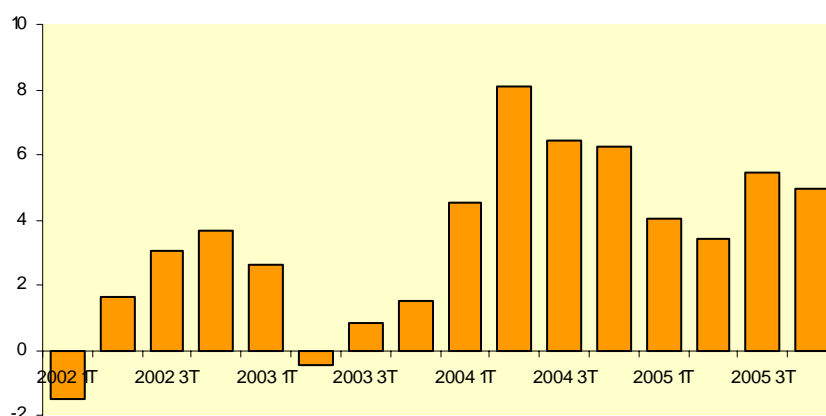


Fontes: World Economic Outlook, FMI, Setembro de 2006, New Cronos Database (Eurostat).

Dito isto, é importante notar que o crescimento médio em 2005 ficou negativamente influenciado pelo abrandamento verificado no final de 2004 – com o correspondente *carryover* desfavorável para 2005 – e que a taxa de crescimento da economia da zona euro foi evoluindo de maneira favorável ao longo de 2005, sendo que no trimestre final cresceu 1,8% em termos homólogos.

Esta evolução favorável do crescimento económico ao longo do ano ficou a dever-se, em parte, à depreciação do euro face ao dólar. Além disso, acompanhou a recuperação verificada na economia mundial, um aspecto particularmente visível no desempenho das exportações da zona euro, que no segundo semestre do ano registaram variações homólogas superiores às verificadas no primeiro semestre em cerca de 1,5 pontos percentuais.

Gráfico I.5 – Taxa de crescimento de exportações da Zona Euro (variação homóloga trimestral)



Fonte: Eurostat (New Cronos Database, Setembro de 2006).

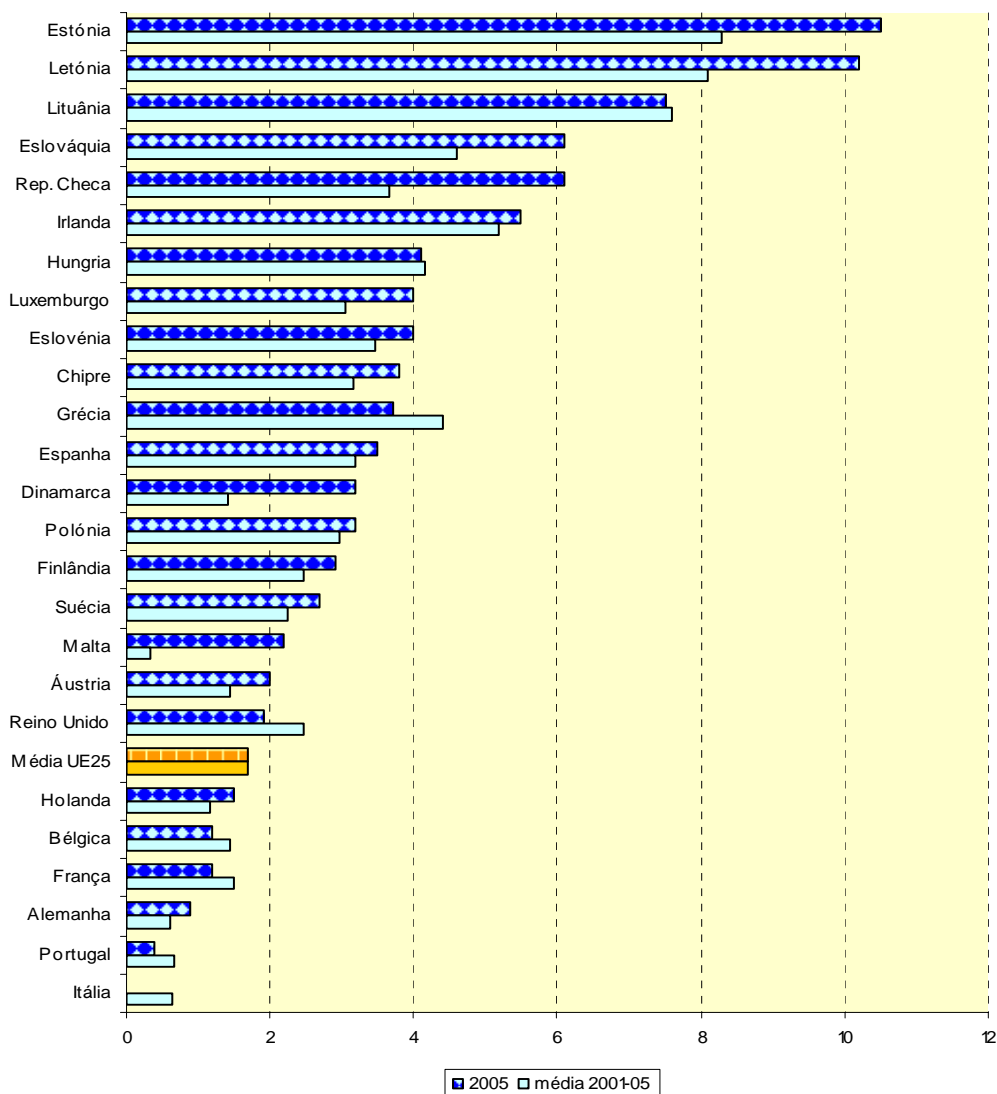
O comportamento das economias que constituem a zona euro foi algo desigual, reflectindo fenómenos específicos, alguns de natureza conjuntural, outros de natureza estrutural, incluindo, nestes últimos, a situação das finanças públicas, a demografia e a composição do tecido produtivo, nomeadamente do sector exportador.

De entre as maiores economias da zona euro, o realce positivo cabe às da Espanha e da Irlanda, onde o crescimento do PIB em 2005 se situou nos 3,4% e 5,5%, respectivamente. Para além destes países, apenas a Grécia, Luxemburgo e Finlândia cresceram acima dos 2%. O PIB alemão cresceu 0,9% em 2005 - um valor modesto e inferior ao verificado em 2004 -, enquanto a França, a Holanda e a Bélgica registaram em 2005 taxas de crescimento do PIB superiores a 1%, mas também inferiores às verificadas no ano anterior. Por sua vez, a Itália registou um crescimento nulo e Portugal um crescimento de apenas 0,4%. Entre as restantes economias da União Europeia, destaque para os países bálticos, com taxas de crescimento superiores a 7,5% do PIB e, mais genericamente, para os países da Europa Central e de Leste que aderiram à União Europeia em Maio de 2004, que registaram taxas de crescimento superiores a 3%, à excepção de Malta (2,4%). Relativamente aos países que compunham a anterior UE-15, mas que não pertencem à área do euro, são de assinalar taxas de crescimento de 2,7% na Suécia e 3,2% na Dinamarca, superando, nomeadamente, o crescimento observado no Reino Unido (1,9%).



com.
març
2007
P. P. P.
9

Gráfico I.6 – Taxas de crescimento do PIB (União Europeia)



Fonte: World Economic Outlook (FMI, Setembro de 2006) e Eurostat/Comissão Europeia (Indicadores Estruturais).

É de referir ainda que o crescimento económico agregado dos principais parceiros comerciais de Portugal foi naturalmente influenciado pelo comportamento modesto da “área do euro”, que é destino para mais de 2/3 das exportações do nosso país. Em 2005, o desempenho favorável da Espanha e a dinâmica comercial da economia alemã não foram suficientes para compensar o abrandamento verificado nas economias de França e do Reino Unido. Ainda assim, a procura externa de mercadorias dirigida a Portugal aumentou 5,8% em 2005 (8,2% em 2004)¹. Contudo, como se explica na secção seguinte, o crescimento das exportações nacionais esteve longe de corresponder a este aumento da procura externa, pelo que se manteve a tendência de quebra na quota de mercado das exportações portuguesas. Para esta situação têm contribuído factores internos de competitividade conjugados com

¹ Procura externa de mercadorias dirigida a Portugal: média do crescimento real das importações de bens dos 17 principais parceiros comerciais, ponderada pelo peso de cada país como mercado de exportação de Portugal no ano anterior ao da análise.

a concorrência acrescida das economias emergentes, em particular da China e dos países do Sudeste Asiático e da Europa Central e do Leste.

O enquadramento macroeconómico da zona euro ficou marcado, na parte final de 2005, pela subida generalizada das taxas de juro. De resto, verificou-se uma ligeira aceleração na taxa de inflação e progressos modestos, mas positivos, na consolidação das finanças públicas.

A taxa de inflação média na zona euro situou-se, em 2005, nos 2,2%, superando em apenas uma décima o valor verificado em 2004. Contudo, ao longo do ano, a taxa de variação dos preços registou alguns valores relativamente elevados (em particular, em Setembro e Outubro, quando a variação homóloga do índice de preços no consumidor igualou ou superou os 2,5%). Esta evolução, o elevado crescimento do crédito e dos agregados monetários, e a tendência gradual de depreciação do euro levaram o Banco Central Europeu a decidir, em Dezembro de 2005, uma subida da sua taxa de juro de referência, de 2,0% para 2,25% – a primeira alteração da taxa de juro de referência do BCE desde Maio de 2003 e a primeira subida desde Outubro de 2000.

Do ponto de vista orçamental, e de acordo com a segunda notificação do défice e da dívida públicos relativos a 2005 (divulgada pela Comissão Europeia/EUROSTAT, em Outubro de 2006), os países da zona euro apresentaram um défice orçamental conjunto equivalente a 2,4% do PIB (2,8% em 2004 e 3,1% em 2003). A dívida pública total ascendeu, em 2005, a 70,8% do PIB, mais 1,0 pontos percentuais do que em 2004. No conjunto da União Europeia o défice orçamental atingiu os 2,3% do PIB, uma melhoria face aos 2,7% verificados em 2004. A dívida pública situou-se nos 63,2% do PIB. Em 2005, sete países da União Europeia apresentaram excedentes orçamentais. Já Portugal, (com 6%), Alemanha (com 3,2), Grécia (com 5,2), Itália (com 4,1), Hungria (com 6,5), Malta (com 3,2) Eslovénia (com 3,1), República Checa (com 3,6) e Reino Unido (com 3,3), terão ultrapassado a barreira dos 3% de défice orçamental em relação ao PIB.

2. A ECONOMIA PORTUGUESA EM 2005

A) Contas Nacionais

A economia portuguesa voltou a exhibir, em 2005, um comportamento muito modesto. De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), o PIB nacional cresceu 0,4% em 2005, depois de ter crescido 1,2% em 2004. O crescimento do PIB em 2005 foi inferior a 1% pela terceira vez nos últimos quatro anos¹.

Para além do recuo face ao nível de crescimento do PIB conseguido em 2004, verificou-se também um forte abrandamento no crescimento de agregados tão importantes como o investimento, que caiu 3,6% em 2005, depois de subir 1,8% em 2004, e das exportações, que cresceram apenas 0,9%. O reduzido crescimento da economia portuguesa em 2005 reflectiu, sobretudo, este fraco desempenho das exportações. De facto, enquanto a procura interna contribuiu de forma positiva (+0,9 pontos percentuais) para o crescimento do PIB, o contributo da procura externa líquida foi negativo (-0,5 pontos percentuais). No entanto, é importante realçar que a taxa de crescimento da procura interna registou também uma forte desaceleração face a 2004, prejudicada pela evolução do investimento, registando um crescimento de apenas 0,8%, depois de ter aumentado 2,3% em 2004.

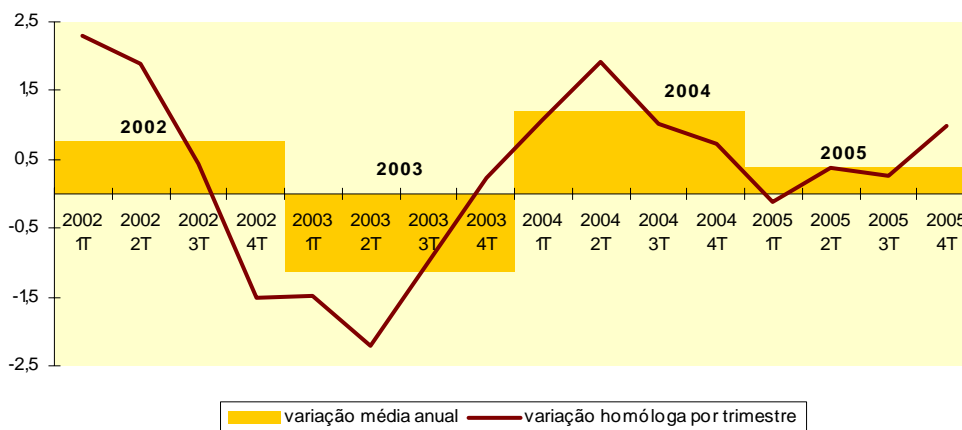
¹ As taxas de crescimento mencionadas neste subcapítulo são apresentadas em termos reais, excepto quando é expressamente mencionado o contrário. Os dados relativos ao crescimento económico têm como fonte o INE (Contas nacionais trimestrais, 2º trimestre de 2006, Setembro de 2006).



com.
març
2006
P. P. P.
9

O perfil de crescimento intra-anual da actividade económica não denotou uma melhoria substancial ao longo do ano, pelo menos ao nível da apresentada por outros países da zona euro. Ainda assim, a variação homóloga máxima, 1%, foi atingida no último trimestre de 2005.

Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal

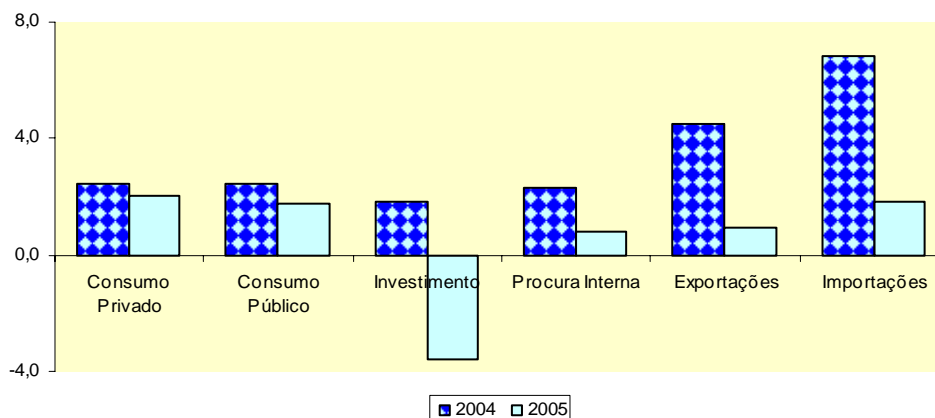


Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2006, Setembro de 2006)

A principal explicação para que a economia portuguesa tenha revelado um comportamento modesto ao longo de todo o ano – não acompanhando, pelo menos na mesma medida, os sinais de recuperação económica que a maior parte dos nossos parceiros europeus exibiu na segunda metade de 2005 – reside nas condicionantes de ordem estrutural que afectam a economia de Portugal, onde se incluem o endividamento dos agentes, a dependência energética e os níveis de competitividade e de produtividade do tecido empresarial português. Assim, a economia portuguesa voltou a ressentir-se fortemente do aumento dos preços do petróleo, reflexo da sua forte dependência energética, enquanto as exportações nacionais foram severamente afectadas pela abertura dos mercados mundiais do têxtil, vestuário e calçado aos produtos chineses. Em 2005, as exportações portuguesas destes produtos e relacionados caíram mais de 6% face a 2004, em termos nominais (destacando-se, em particular, a quebra nominal de 10% verificada no segmento de “vestuário e seus acessórios”).

Para além destes aspectos é de notar também a influência que alguns factores pontuais tiveram no perfil intra-anual da actividade económica. Em primeiro lugar, a ocorrência de eleições legislativas e do domingo de Páscoa (com os correspondentes feriados e período de férias) durante o 1º trimestre do ano, o que deslocou alguma actividade tipicamente exercida no 1º trimestre do ano para o trimestre seguinte. Em segundo lugar, o anúncio antecipado do aumento do IVA em Julho, que levou os agentes económicos a antecipar também, de forma significativa, a sua aquisição de bens sensíveis à taxa normal do IVA, sobretudo bens duradouros, empolando a actividade económica no final do 2º trimestre do ano e prejudicando o comportamento dos indicadores económicos no 3º trimestre.

**Gráfico I.8 – Taxa de crescimento anual das componentes da despesa
(variações médias)**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2006, Setembro de 2006).

O consumo privado manteve, em 2005, um comportamento positivo, tendo crescido 2,0% face a 2004. Contudo, a sua evolução ao longo do ano foi muito desigual, influenciada sobretudo pelos efeitos, já descritos, da subida do IVA no comportamento dos consumidores e, ainda, provavelmente, pela subida das taxas de juro iniciada na segunda metade do ano¹. Assim, depois do consumo privado ter registado variações homólogas perto dos 3% nos dois primeiros trimestres de 2005, o crescimento homólogo deste agregado na segunda metade do ano baixou para 1,1%.

Este comportamento positivo do consumo privado deu sequência ao já verificado em 2004, quando cresceu 2,5%, observando-se, desde o 3º trimestre de 2002, que o crescimento homólogo do consumo privado supera o crescimento do PIB (ver Gráfico 9). Acresce que a taxa de crescimento nominal do consumo privado em 2005 superou em quase 1,5 pontos percentuais a taxa de crescimento do rendimento disponível dos particulares. O resultado deste forte crescimento relativo do consumo privado face ao desempenho geral da economia tem sido o agravamento dos já elevados níveis de endividamento das famílias e da economia nacional. Em 2005, a poupança dos particulares caiu 0,5 pontos em percentagem do PIB e 0,7 pontos em percentagem do seu rendimento disponível (situando-se no final do ano nos 9,2%) e o endividamento dos particulares aumentou para 117% do seu rendimento disponível (110% em 2004)².

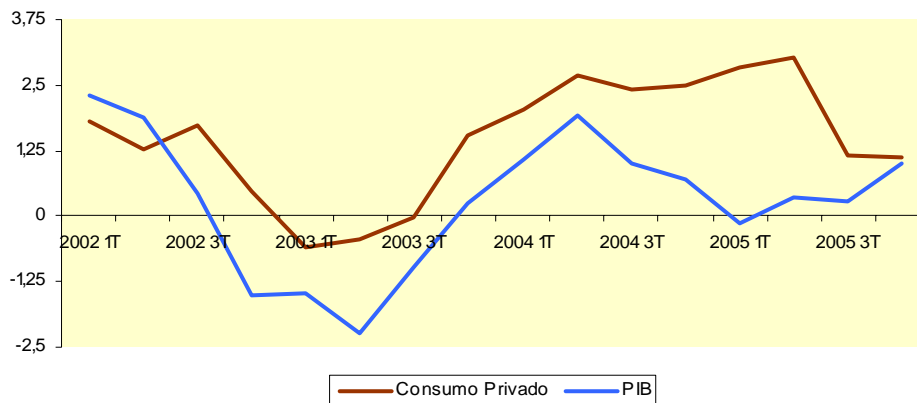
¹ Por exemplo, a taxa de juro Euribor a 3 meses, usada muitas vezes como referencial para as taxas de juros cobradas nos empréstimos bancários, começou a apresentar uma tendência ascendente (em termos da sua média mensal) a partir de Julho de 2005.

² Os dados relativos à poupança, ao rendimento disponível e ao endividamento dos particulares são os que constam do Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal. É de notar que as alterações metodológicas introduzidas nas contas nacionais durante 2005 provocaram uma forte revisão destes dados para os anos anteriores.



com.
març
2006
P. P. P.
9

Gráfico I.9 – Taxa de crescimento do PIB e do consumo privado
(Portugal, variações homólogas, dados trimestrais)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2006, Setembro de 2006).

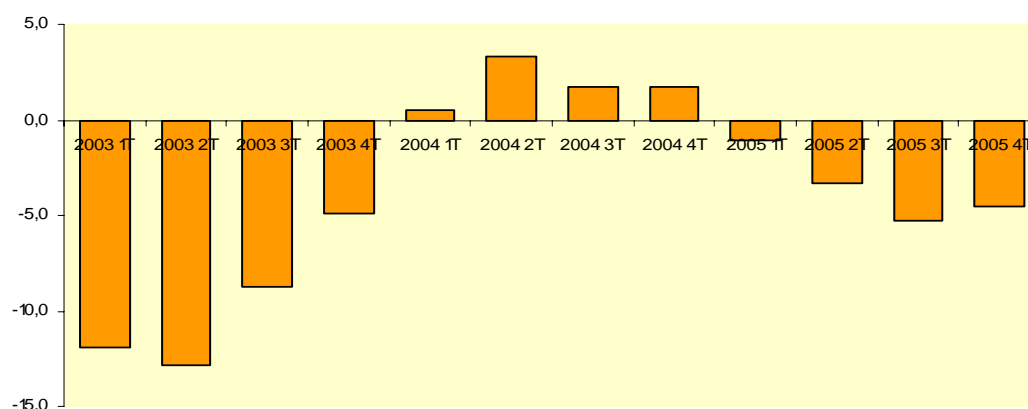
O comportamento do consumo privado continuou a beneficiar, significativamente, das transferências correntes internas a favor dos particulares – nomeadamente, pensões –, cujo crescimento nos últimos cinco anos oscilou entre os 7,2%, em 2005, e os 10,1% em 2001. Por sua vez, em 2005 os rendimentos do trabalho subiram apenas 4,0% em termos nominais, sendo que a variação máxima nos últimos cinco anos foi de 5,5% em 2001.

O Consumo Público registou em 2005 um crescimento de 1,8%, inferior ao verificado em 2004 (2,5%), e as taxas de variação homóloga apresentaram um perfil de evolução fortemente descendente ao longo do ano. Os dados disponíveis sugerem que esta variação se ficou a dever ao aumento do número de funcionários públicos, ao acréscimo da despesa com a aquisição de bens e serviços e a um crescimento significativo dos pagamentos aos hospitais públicos empresarializados¹.

O ano de 2005 não confirmou os sinais de recuperação do investimento observados em 2004. A taxa de crescimento do investimento (formação bruta de capital) em 2005 foi de -3,6%, sendo que a formação bruta de capital fixo caiu 2,9%. Em 2004, as variações médias haviam sido de 1,8% e 0,9%, respectivamente. Com esta nova quebra, os níveis de investimento em 2005 recuaram, em termos reais, para os valores mínimos desde 1997.

¹ A taxa de crescimento do consumo público é a que resulta dos últimos cálculos do INE. Já as explicações para o aumento do consumo público são baseadas no Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal. Deve ainda assinalar-se que entre estas duas fontes existem divergências importantes.

Gráfico I.10 – Taxa de variação homóloga do investimento (2003 – 2005)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2006.

Este mau comportamento do investimento resultou, em parte, de uma correcção face às expectativas positivas criadas em 2004, entretanto não confirmadas. Assim, em 2004 verificou-se um crescimento da formação bruta de capital, ou investimento total, que foi empolado pela variação de existências, que terá contribuído em 0,2 pontos percentuais para o crescimento anual do PIB. Esta acumulação de existências e o abrandamento económico verificado na segunda metade de 2004 diminuiu as necessidades de investimento das empresas, penalizando fortemente a evolução deste agregado no final de 2004 e em 2005. Evidência deste fenómeno é o facto de em 2005 a rubrica de variação de existências ter contribuído negativamente para o crescimento do PIB em 0,2 pontos percentuais. Para o mau comportamento do investimento, terão também contribuído as limitações em termos de decisões de investimento que se fizeram sentir na segunda metade de 2005.

A componente externa das contas nacionais apresenta, para além do fraco crescimento das exportações – apenas 0,9% em termos reais – um novo agravamento dos saldos comerciais de Portugal. Este agravamento deveu-se, em parte, ao fraco desempenho das exportações, mas também à deterioração dos termos de troca, uma vez que o custo das importações subiu de maneira substancial, influenciado pelo aumento dos preços dos combustíveis. Note-se, a propósito, que as importações cresceram 1,8% em termos reais, excedendo o crescimento real das exportações à semelhança do verificado em 2004, mas em contraste com o que se verificara entre 2000 e 2003.

Assim, o saldo deficitário da Balança de Mercadorias agravou-se em 2005 em cerca de 2.000 milhões de euros, atingindo 11,4% do PIB (10,5% em 2004). O défice da Balança de Bens e Serviços aumentou um ponto percentual face a 2004, de 7,6% para 8,6% do PIB¹.

O fraco desempenho das exportações foi transversal aos segmentos de bens e de serviços. O crescimento real das exportações de mercadorias em 2005 foi de 1,0%, enquanto as exportações de serviços aumentaram 0,4%. Mas se no caso dos serviços este desempenho é justificado, em parte, pelo efeito base desfavorável (em 2004, as exportações de serviços aumentaram quase 5%, beneficiando da realização do Euro-2004 em Portugal), já no caso das mercadorias o resultado reflecte sobretudo as debilidades competitivas da economia portuguesa.

É de realçar, no entanto, que durante a segunda metade de 2005 foram visíveis alguns sinais positivos a nível das exportações nacionais, ainda que de natureza pontual. Em particular, deve notar-se a

¹ Cálculos com base nas Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2006, publicadas pelo INE, e no Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro, 2006).



com.
març
2005
P. P. P.
9

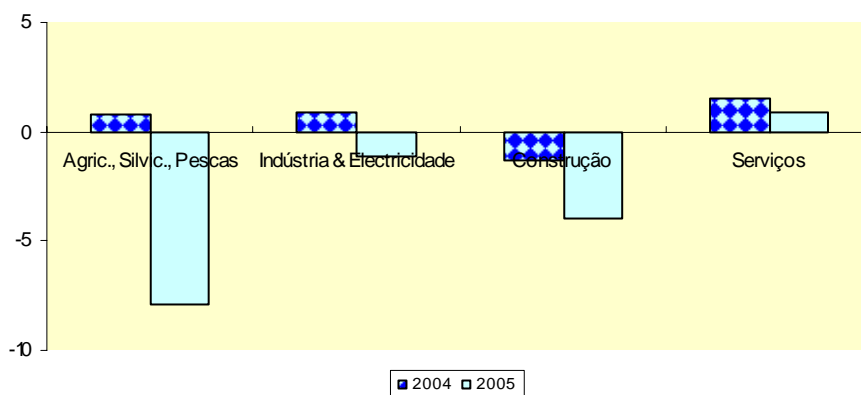
melhoria no comportamento das exportações para países extra-comunitários, que registaram uma variação homóloga nominal de 13,5% no segundo semestre do ano, depois de terem crescido apenas 0,5% no primeiro semestre. Neste particular, merece destaque, pelo seu impacto absoluto, o crescimento das exportações para a China (67% em termos nominais), para os países europeus não comunitários (24%) e para os PALOP (17%), e ainda o forte crescimento das exportações para o Brasil na segunda metade do ano (25%, em termos nominais e homólogos).

O comportamento das importações em 2005 foi muito marcado pela desaceleração da economia nacional. Assim, as importações nacionais cresceram apenas 1,8% em termos reais, depois de terem aumentado 6,8% em 2004. O aumento das importações foi maior no segmento de mercadorias (2,0%) do que no de serviços (0,5%). Ao contrário do verificado no caso das exportações, não se registou uma alteração substancial do perfil das importações ao longo do ano, sendo sobretudo notória a influência do preço dos combustíveis na evolução deste agregado das contas nacionais. De notar que o crescimento nominal das importações de mercadorias em 2005 atingiu 5,5%, mas, excluindo os bens combustíveis, a variação foi apenas de 1,3%.

A análise das contas nacionais do ponto de vista sectorial, baseada na óptica da produção ou do valor acrescentado bruto (VAB), foi dificultada em 2005 pelas alterações metodológicas introduzidas no apuramento das contas nacionais e nas normas contabilísticas aplicadas no sector financeiro, que afectaram sobretudo esta óptica de valorização do produto¹. Os dados apontam para uma evolução positiva no sector da electricidade, cujo VAB registou em 2005 um crescimento de 2,1%, bem como no sector dos serviços, em que se verificou um crescimento de 0,9%. Nos restantes principais subsectores de actividade verificaram-se crescimentos negativos do VAB em 2005: o sector da indústria caiu 1,6%, o sector da construção registou uma variação de -4,0% e o sector primário (agricultura, silvicultura e pescas) teve variação anual de -7,9%, severamente afectado pela seca que atingiu Portugal em 2005.

¹ A principal alteração metodológica ocorrida no apuramento das contas nacionais diz respeito ao tratamento dos serviços de intermediação financeira indirectamente medidos (SIFIM). Na anterior base (base 1995), o SIFIM não era repartido por tipo de utilização, sendo considerado sempre como consumo intermédio de um sector fictício, cujo valor acrescentado (negativo) era depois deduzido ao valor acrescentado dos ramos de actividade “reais”. A modificação introduzida afectou o valor do PIB e forçou também a uma repartição mais rigorosa do VAB pelos vários sectores. Contudo, o aspecto que mais terá condicionado o apuramento dos dados das contas nacionais na óptica do valor acrescentado foi a entrada em vigor das Normas de Contabilidade Ajustadas (NCA) para as instituições financeiras. Neste domínio, o ano de 2005 foi de transição em termos do reporte de informação de natureza contabilística, provocando um atraso nesse reporte por parte das instituições financeiras e dificultando o tratamento e análise da informação sobre o ramo das actividades financeiras (cujo valor acrescentado bruto representa cerca de 13% do PIB e 21% do VAB dos Serviços).

Gráfico I.11 – Taxa de crescimento anual do VAB por sectores

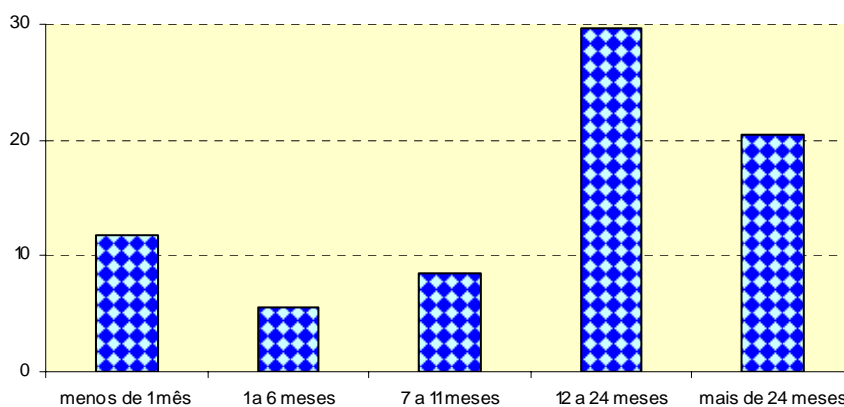


Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2006 (Setembro, 2006).

B) Mercado de Trabalho

O dado mais marcante da evolução do mercado de trabalho em 2005 foi o aumento substancial da taxa de desemprego. Em termos médios, a taxa de desemprego em 2005 foi de 7,6% da população activa, inferior em 0,9 pontos percentuais à verificada em 2004, tendo atingido 8,0% no último trimestre do ano. O número médio de desempregados em 2005 foi ligeiramente superior a 422 mil, mais 57 mil, 15,7%, do que em 2004. O desemprego foi particularmente elevado entre a população mais jovem (15-24 anos), onde se registou uma taxa média de desemprego de 16,1%, mas o principal aumento percentual no número de desempregados ocorreu no segmento dos 25 aos 34 anos (mais 23,4% do que em 2004). Nota ainda para o desemprego entre licenciados, que registou um crescimento anual de 21,9%. Manteve-se também a tendência de subida do desemprego de longa duração, que em média atingiu 210 mil pessoas em 2005: isto é, cerca de 50% do total de desempregados. A duração média do desemprego em 2005 atingiu os 21,1 meses (19,7 meses em 2004), o que constitui um valor historicamente elevado.

Gráfico I.12 – Número de desempregados por duração da procura de emprego (taxa de variação anual, 2005)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Estatísticas do Emprego.

Ao longo de 2005, o número de empregados estagnou face ao ano anterior. Esta estagnação no nível de emprego resultou de realidades contraditórias, mas que se cancelaram mutuamente. Neste sentido,



com
març
2005
P. P. P.
9

merecem destaque os seguintes dados relativos à variação do emprego em 2005: (1) mais emprego para trabalhadores com idade igual ou superior a 45 anos (+2,0%), em contraste com uma quebra noutros segmentos etários; (2) crescimento do número de empregados por conta de outrem, com termo (+1,7%) e sem termo (+1,3%), contrastando com uma diminuição no número de trabalhadores por conta própria, como isolados (-0,7%) e, sobretudo, como empregadores (-8,6%); (3) aumento do emprego entre a população licenciada (+1,6%) e com formação ao nível do ensino secundário (+6,2%), mas diminuição do emprego para trabalhadores com formação igual ou inferior ao ensino básico (-1,4%); (4) aumento do emprego nos serviços (+1,4%) e na construção (+1,1%), mas decréscimo do emprego na indústria transformadora (-3,4%) e no sector primário (-1,9%).

Esta decomposição da evolução do emprego por sectores não difere muito da observada em 2004. A excepção qualitativa situa-se no sector da construção, onde o emprego havia caído mais de 6% em 2004, tendo agora aumentado 1,1%. Por outro lado, no sector dos serviços, verifica-se que em 2005 o aumento do emprego se concentrou nos subsectores da “administração pública, defesa e segurança social obrigatória” (+4,8% ou 16 mil empregos), da “saúde e acção social” (+4,4% ou 14 mil empregos), no “alojamento e restauração” (+3,9% ou 10 mil empregos) e na “educação” (+2,7% ou 8 mil empregos), sugerindo que o sector público continuou a ser um dos principais criadores de emprego em Portugal. Os restantes subsectores do sector serviços contribuíram, no seu conjunto, para uma diminuição líquida do emprego.

Esta evolução do emprego (estagnação) e do desemprego (aumento) é semelhante à verificada nos 3 anos anteriores e revela um padrão relativamente novo no mercado de trabalho português. Ao contrário do habitual, o acréscimo do número de desempregados não tem sido acompanhado por uma diminuição relevante do emprego, pelo que em termos quantitativos – e ignorando a composição do emprego – o aumento recente do desemprego equivale, no essencial, ao acréscimo da população activa durante o mesmo período. Uma explicação possível para este resultado é a imigração, um fenómeno também relativamente novo em Portugal, pelo menos na sua dimensão recente.

Segundo os critérios do INE, o número médio de indivíduos desempregados que beneficiaram do subsídio de desemprego aumentou 22,1% em 2005 (de 127 mil para 155 mil), sendo que a percentagem de desempregados que durante o ano não beneficiou do subsídio de desemprego baixou de 48,2% para 46,2%. Já de acordo com os dados da Segurança Social, o número total de indivíduos abrangidos pelos subsídios de desemprego atingiu, em 2005, o valor médio de 295 mil, apenas mais 3,1% do que em 2004, mas menos do que o aumento de 8,5% verificado no valor total dos subsídios de desemprego pagos¹.

Apesar do panorama modesto que caracterizou a economia nacional e o mercado de trabalho em 2005, a taxa de crescimento real das remunerações por trabalhador superou ligeiramente o aumento da produtividade do trabalho, em contraste com o observado entre 2002 e 2004. Assim, em 2005 as remunerações por trabalhador no total da economia aumentaram 3% em termos nominais, ou 0,7% em termos reais (no sector empresarial, as variações foram de 3,2% e 0,8%, respectivamente). Já o aumento da produtividade foi de apenas 0,3%.

¹ Os valores do INE são obtidos a partir do inquérito ao emprego, uma análise efectuada por amostragem, com a consequente margem de erro. Acresce que no caso do INE se contabilizam apenas os subsídios de desemprego atribuídos aos indivíduos considerados desempregados segundo o critério da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que define como desempregados os indivíduos sem emprego, disponíveis para trabalhar, que tenham feito “diligências [para arranjar emprego] ao longo de um período especificado (período de referência ou nas três semanas anteriores)”. Quanto aos dados da Segurança Social, trata-se de dados físicos, mais próximos da realidade, mas qualitativamente menos elucidativos, dado que misturam desempregados oficiais (de acordo com o critério da OIT) com outros indivíduos sem emprego (por exemplo, indivíduos desmotivados, que não têm procurado emprego).

C) Preços

A taxa de inflação média em 2005, medida pelo índice de preços no consumidor, situou-se nos 2,3%, diminuindo 0,1 pontos percentuais face ao ano anterior. Como nos anos anteriores, a evolução dos preços em 2005 foi fortemente influenciada pela subida dos preços do petróleo: de acordo com os dados do INE a taxa média de inflação subjacente (que exclui os bens cujo preço é supostamente mais volátil, como os produtos energéticos) foi de apenas 1,8% em 2005. A trajectória de evolução dos preços não foi uniforme ao longo do ano. Até ao mês de Julho assistiu-se a um decréscimo gradual da taxa de inflação média anual (até aos 2,1%); depois, esta tendência de quebra inverteu-se em consequência de nova aceleração no ritmo de crescimento dos preços da energia e da subida da taxa normal do IVA, de 19% para 21%, em 1 de Julho de 2005.

Tendo em conta o contexto cambial e monetário em que Portugal está inserido, é de esperar que a taxa de inflação em Portugal apresente uma trajectória convergente com a inflação da zona euro. O percurso recente destas variáveis tem confirmado esta hipótese. Em 2005, a taxa de inflação média em Portugal, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (o índice usado para medir, de forma comparável, a taxa de inflação nos países da zona euro), ficou abaixo do valor médio verificado para a área do euro¹.

A subida das taxas de juro de mercado (sobre os empréstimos bancários e sobre as obrigações da dívida pública) na parte final de 2005 é um dos dados mais marcantes do ano, por constituir uma novidade face aos anos anteriores e pelas implicações relevantes que teve e pode vir a ter para a economia portuguesa, face aos elevados níveis de endividamento das famílias, das empresas e do próprio Estado. No entanto, como se disse, esta subida dos juros ocorreu apenas no último trimestre de 2005, pelo que em termos médios anuais as taxas de juro praticadas mantiveram uma trajectória descendente face ao ano anterior. De acordo com os dados do Banco de Portugal, as taxas de juro sobre saldos dos empréstimos bancários baixaram em todas as grandes categorias face a 2004. No caso das sociedades não financeiras, a taxa de juro média passou de 4,4% em 2004 para 4,3% em 2005, nos empréstimos para aquisição de habitação a taxa de juro média caiu de 3,8% para 3,7%, e no crédito a particulares para consumo e outros fins, a taxa média baixou de 7,8% em 2004 para 7,7% em 2005. As taxas de juro da dívida pública nacional acompanharam esta tendência. A taxa de rendibilidade média das Obrigações do Tesouro a 10 anos situou-se, em 2005, nos 3,4%, menos 0,7 pontos percentuais do que em 2004.

Beneficiando da gradual tendência de depreciação do euro, o índice cambial efectivo nominal para Portugal – isto é, a evolução relativa do custo dos bens comercializados por Portugal, ponderado pelos fluxos comerciais do país – registou uma ligeira depreciação em 2005, contrariando a tendência observada nos três anos anteriores.

D) Balança de Pagamentos²

Em 2005 confirmou-se a debilidade da posição externa da economia nacional. Para além da já referida deterioração dos saldos comerciais, verificou-se também um agravamento generalizado dos saldos das restantes balanças externas, nomeadamente da Balança Corrente mais Capital, que reflecte, para além

¹ É verdade que este resultado se deveu, em parte, ao peso muito elevado que os preços na restauração e hotelaria assumem neste índice, o que empolou a taxa da inflação nacional em 2004 devido à realização do Euro-2004. Contudo, a ideia de convergência não deixa de se aplicar.

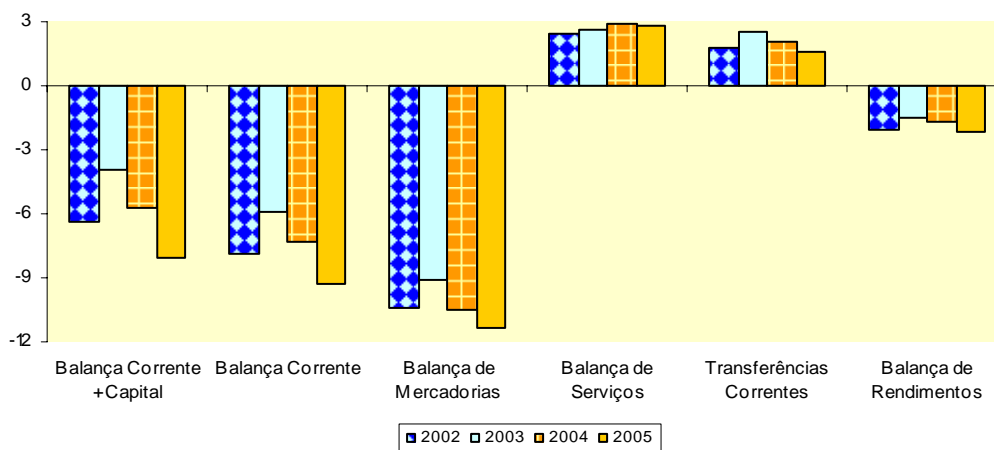
² Os dados utilizados para esta análise são os que constam das Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2006, publicadas pelo INE, do Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Setembro de 2006 e do Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal. Estes são dados tipicamente sujeitos a revisões, por vezes substanciais.



com
março
2006
P. P. P.

dos fluxos comerciais de bens e serviços, os fluxos internacionais de rendimentos e de transferências correntes e de capital. No ano de 2005, a Balança Corrente mais Capital atingiu um saldo negativo igual a 8,1% do PIB, substancialmente acima dos 5,7% verificados em 2004. A Balança Corrente atingiu um saldo deficitário equivalente a 9,3% do PIB (pouco mais de €13,5 mil milhões). Por componentes, o agravamento do saldo da Balança Corrente mais Capital ficou a dever-se, sobretudo, à deterioração do saldo da Balança de Mercadorias, mas é de registar também a quebra nos saldos da Balança de Rendimentos, das Transferências Correntes e da Balança de Capital.

Gráfico I.13 – Saldos externos (em percentagem do PIB, 2002 – 2005)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2006 e Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro de 2006).

Acresce a este cenário um agravamento importante da Posição Internacional de Investimento da economia nacional – um indicador que captura aproximadamente o nível de endividamento externo da economia do país –, cujo valor deficitário no final de 2005 era equivalente a 64,2% do PIB (mais 5,2 pontos percentuais do que em 2004).

De acordo com os dados apresentados pelo Banco de Portugal, o agravamento do défice externo de Portugal em 2005 decorreu da deterioração da capacidade líquida de financiamento dos vários grupos de agentes económicos, à excepção dos particulares que registaram um aumento da sua capacidade de financiamento equivalente a 0,5 pontos do PIB. De resto, verificou-se um aumento das necessidades líquidas de financiamento das administrações públicas, do sector financeiro e das sociedades não financeiras. Neste quadro é particularmente importante salientar o caso das empresas, em particular das sociedades não financeiras, que viram as suas necessidades de financiamento aumentar, apesar da quebra no investimento empresarial. Esta evolução reflecte uma diminuição da poupança das empresas (isto é, uma diminuição dos seus resultados), que, de acordo com os dados do Banco de Portugal, afectou sobretudo as empresas situadas no sector dos bens transaccionáveis, em particular as pequenas e médias empresas. Pelo contrário, a generalidade das empresas não financeiras cotadas em bolsa – essencialmente grandes empresas dos sectores não transaccionáveis da economia – continuaram a apresentar um crescimento significativo dos lucros. Esta discrepância é determinada, em larga medida, pelo diferente grau de exposição das empresas e dos sectores à concorrência internacional.

Destaque finalmente para o ligeiro aumento dos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) para Portugal verificado em 2005. Ao longo do ano, o fluxo líquido de IDE para Portugal foi superior

a €2,5 mil milhões (mais cerca de €600 milhões do que em 2004). O fluxo líquido de IDE de Portugal para o exterior atingiu valores negativos (cerca de €-500 milhões)¹.

3. ANÁLISE RETROSPECTIVA DO CENÁRIO ECONÓMICO DE BASE PREVISTO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2005

A) Contas Nacionais e Mercado de Trabalho

O quadro seguinte sintetiza o cenário base das contas nacionais e do mercado de trabalho incluído nos relatórios do OE2005 e do OR2005, o cenário efectivamente observado e os desvios entre ambos.

Quadro I.1 – Taxa de Crescimento Real do Produto Interno Bruto e das Componentes da Despesa. Variação do Emprego e Taxa de Desemprego

	Desvio ente o cenário observado e os cenários base dos OE/2005 e OR/2002 (1)	Cenário observado	Cenário base OE/2005	Cenário base OR/2005
PIB	-2,0/-0,4	0,4	2,4	0,8
Procura interna	-1,6/-0,4	0,8	2,4	1,2
Consumo privado	-0,3/+0,3	2,0	2,3	1,7
Consumo público	+1,8/+1,2	1,8	0,0	0,6
Investimento (FBCF)	-8,1/-4,8	-2,9	5,2	1,9
Exportações	-5,3/-2,4	0,9	6,2	3,3
Importações	-3,8/-2,2	1,8	5,6	4,0
Emprego	-1,2/-0,4	0,0	1,2	0,4
Taxa de desemprego	+1,5/+0,2	7,6	6,1	7,4

(1) Em pontos percentuais.

O dado mais saliente é a forma generalizada como as projecções para o crescimento do PIB e das componentes da despesa inscritas nos relatórios do Orçamento do Estado de 2005 (original e rectificativo) sobrestimaram, por vezes de forma acentuada, a evolução real da economia. A única excepção relevante tem a ver com o consumo público, onde se verificou uma subestimação, também acentuada, do crescimento efectivo. Estes desvios entre o cenário subjacente e os valores reais do crescimento económico são particularmente evidentes no caso do orçamento inicial (OE2005), mas, mesmo dispondo de informação adicional, o cenário base do orçamento rectificativo acabou por manter esta tendência, embora em muito menor grau e com a excepção importante do consumo privado.

O carácter transversal e substancial desta sobreavaliação do crescimento económico significa que os pressupostos enquadraram a elaboração do Orçamento do Estado de 2005 (original e rectificativo) foram demasiado optimistas, sendo legítimo concluir que o ciclo económico contribuiu desfavoravelmente para a qualidade da execução orçamental. A excepção relativa ao consumo público vai no sentido de corroborar esta hipótese.

Contudo, o facto do consumo privado ter exibido um comportamento semelhante ao previsto, sobretudo no caso do orçamento rectificativo, terá contribuído para que a execução a nível da receita fiscal – nomeadamente, a nível dos impostos indirectos, mais relacionados com a evolução do consumo – tenha registado um desempenho razoavelmente em linha com o esperado. Por exemplo, o

¹ Note-se que, se forem excluídas desta análise as empresas situadas nas zonas francas da Madeira e dos Açores, a conclusão qualitativa não se altera, embora os valores sejam ligeiramente diferentes.



Com.
M. A. J.
M. A. J.
M. A. J.
M. A. J.

Imposto Automóvel (IA) cresceu em linha com o previsto (ou mesmo ligeiramente acima), tal como o IVA, mesmo descontando o efeito directo do aumento da sua taxa normal em Julho de 2005.

Um dos canais mais óbvios – e mais imediatos – pelos quais se processa esta correlação entre o crescimento da economia e a qualidade da execução orçamental é o que envolve o mercado de trabalho, nomeadamente a criação de emprego e a taxa de desemprego. Também no caso destes agregados verificou-se um desvio importante entre as previsões incluídas nos relatórios do Orçamento do Estado de 2005 e os valores reais verificados em 2005. Estas situações terão tido um impacto desfavorável na cobrança do IRS e na despesa com subsídios de desemprego. Com efeito, o crescimento da despesa com subsídios de desemprego em 2005, 8,5%, excedeu substancialmente, em mais de 4 pontos percentuais, o previsto no OE2005. Quanto à cobrança de IRS, o seu crescimento situou-se abaixo do inicialmente orçamentado, embora tenha depois evoluído em linha com o previsto no OR2005.

De resto, o comportamento de variáveis como o investimento, as exportações e as importações poderá ter tido consequências pontuais na execução orçamental de 2005, mas o impacto sobre as finanças públicas da evolução destes agregados é, em princípio, menos contemporâneo e directo do que os outros efeitos já mencionados. Acresce que a alteração verificada a nível da taxa de IRC em 2004 (descida de 30% para 25%) dificulta ainda mais uma análise sobre as consequências da evolução do ciclo económico na cobrança deste imposto em 2005, uma vez que os efeitos orçamentais desta descida da taxa de IRC se fizeram sentir sobretudo neste ano.

B) Outros pressupostos

Os cenários que enquadraram o OE2005 e o OR2005 apresentaram também divergências relevantes face ao efectivamente realizado no que respeita às projecções para a evolução dos preços, incluindo aqui o índice de preços no consumidor, o preço do petróleo e as taxas de juro e de câmbio.

O desvio mais significativo verificou-se relativamente ao preço do petróleo. Os relatórios do OE2005 e do OR2005 previam um preço médio do *Brent* em 2005 na ordem dos 39 USD/barril e 50 USD/barril, respectivamente. O preço médio do barril acabou por superar os 54 USD/barril, excedendo em cerca de 40% a primeira previsão (efectuada em Setembro de 2004) e em quase 10% a segunda previsão (efectuada em Maio de 2005). O relatório do OR2005 previa ainda uma apreciação do euro face ao dólar em cerca de 3% face a 2004 (o que mitigaria o impacto da subida do preço do petróleo em dólares). Contudo, a cotação média do euro face ao dólar em 2005 manteve-se estável relativamente a 2004.

O principal impacto na execução orçamental desta discrepância entre o preço do petróleo previsto e verificado terá sido, em princípio, positivo, via efeito preço e consequente aumento da colecta do IVA. Recorde-se que a liberalização do preço de venda dos combustíveis, a partir de 1 de Janeiro de 2004, permitiu que os aumentos do preço do petróleo passassem a ser repercutidos rapidamente no preço cobrado aos consumidores. Contudo, em 2005, o efeito quantidade – naturalmente negativo (preços mais altos tendem a limitar a procura) – acabou por assumir uma dimensão relevante, prejudicando a cobrança do Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), em resultado de uma queda da venda total de combustíveis, em termos reais, superior a 2% face a 2004, sendo que as vendas de gasolina desceram 6,2% e as de gasóleo diminuíram 0,6%. Este aumento do preço do petróleo terá contribuído igualmente para o fraco desempenho da actividade económica em 2005, com as consequências já abordadas.

No restante, e seguindo uma prática comum, os pressupostos macroeconómicos para 2005, descritos nos relatórios do OE2005 e OR2005, consideravam uma evolução das taxas de juro de curto prazo e da taxa de câmbio do euro face ao dólar que reflectia a trajectória implícita nos respectivos mercados de futuros, considerados em Setembro de 2004 e Maio de 2005, respectivamente (data da elaboração dos cenários macroeconómicos inscritos nestes relatórios). Os desvios em relação às previsões cambiais foram pouco significativos. No caso das taxas de juro, o pressuposto usado significava, na prática, uma taxa de juro média de curto prazo igual a 2,6% (OE2005) e 2,1% (OR2005). O valor efectivamente verificado situou-se na ordem dos 2,2%, portanto substancialmente abaixo do previsto inicialmente, mas idêntico ao inscrito no OR2005. O efeito mais óbvio desta evolução das taxas de juro sobre a execução orçamental deveria ocorrer via juros da dívida pública, o que acabou por não suceder. No entanto, a importância deste fenómeno deve ser relativizada, dado que o efeito orçamental da subida das taxas de juro de curto prazo depende bastante da composição da dívida (taxa de juro fixa ou variável), do perfil intra-anual da evolução das taxas de juro e do pagamento dos juros da dívida pública, e da maior ou menor correlação entre o comportamento das taxas de juro de curto prazo e de longo prazo.

De resto, o facto das taxas de juro terem permanecido em níveis historicamente baixos terá contribuído para manter uma taxa de crescimento razoável no consumo privado e no recurso ao crédito pelas famílias e empresas, com consequências positivas para o crescimento da economia, pelo menos no curto prazo.

Finalmente, a taxa de inflação média anual que enquadrou a elaboração do OE2005 situava-se nos 2%. O relatório do OR2005 apontava apenas os valores dos deflatores do PIB, 2,9%, e do consumo privado, 2,7%. O valor anual da inflação acabou por situar-se nos 2,3%, apenas ligeiramente acima da taxa de actualização salarial decidida para os funcionários públicos (2,2%) e abaixo do crescimento nominal médio das remunerações por trabalhador (3,0%). Uma vez que a actualização dos escalões de tributação foi feita, na sua maioria, com base no valor da inflação inicialmente previsto (2,0%), esta discrepância terá contribuído, por si só, para aumentar o peso do nível de fiscalidade (relação entre receitas fiscais e PIB) face ao ano anterior.

4. BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS E CONDICIONANTES ESTRUTURAIS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2005

A) Linhas Gerais do OE2005 e do OR2005 e Política Económica

O Orçamento do Estado de 2005 foi aprovado numa altura em que o XVI Governo Constitucional se encontrava já demissionário, pelo que parte significativa da estratégia de política económica que enquadrava esse orçamento acabou por não se concretizar. Apesar de tudo, muitas das medidas inscritas no OE2005, ou que enquadraram a sua elaboração, acabaram por vigorar plenamente em 2005, influenciando decisivamente a execução orçamental.

Entretanto, o XVII Governo assumiu funções em Março de 2005, adoptando políticas e medidas que nalguns casos diferiram significativamente daquelas inscritas no OE2005. A estratégia orçamental e de política económica definida pelo novo Governo acabou por ficar consubstanciada, directa ou indirectamente, no OR2005, acabando por ter uma expressão importante ainda durante o ano de 2005, com influência visível sobre a evolução da situação económica e da execução orçamental.

De entre as medidas consagradas no OE2005, ou que de alguma forma enquadraram a sua elaboração, destacam-se, pelos seus efeitos práticos em 2005:



20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

- ◆ A actualização em 2,2% da tabela salarial da função pública, depois de dois anos de quase congelamento (em 2003 e 2004 apenas se previam actualizações para vencimentos inferiores a €1.000, em 1,5% e 2%, respectivamente);
- ◆ A manutenção das restrições ao endividamento autárquico;
- ◆ A continuação do processo de convergência das pensões mínimas, que se traduziu numa actualização das pensões do regime da segurança social que variou entre os 2,5% e os 9%;
- ◆ A supressão de alguns dos benefícios fiscais associados a produtos de poupança;
- ◆ A redução das taxas médias de imposto aplicáveis aos diferentes escalões do IRS;
- ◆ O aumento do imposto sobre o tabaco e outras alterações pontuais, e menos significativas, a nível fiscal, com incidência sobre o IRS, o IRC e o IVA.

A nível da política fiscal, ao contrário do que tinha acontecido em 2004, em que a taxa de IRC foi reduzida, o XVI Governo decidiu privilegiar uma descida das taxas médias de imposto em sede de IRS, com o intuito declarado de reforçar o poder de compra das famílias, em particular das famílias com menores rendimentos. Esta descida das taxas médias de IRS seria em princípio financiada com as poupanças decorrentes da supressão de alguns dos incentivos fiscais atribuídos a produtos de poupança, como os PPR/E, as Contas Poupança-habitação e os Planos Poupança Acções.

Para além de argumentos de equidade, e outros, enunciados pelo XVI Governo, estas decisões terão sido também muito influenciadas pelas perspectivas de retoma económica que transparecem do cenário base macroeconómico inscrito no relatório do OE2005. Quer o aumento dos vencimentos na função pública, quer a subida das pensões, quer as alterações a nível do IRS tiveram inevitavelmente uma repercussão negativa directa na execução orçamental em 2005 (note-se que a supressão de benefícios fiscais só teve expressão a nível do valor líquido das receitas fiscais a partir de 2006, enquanto a redução das taxas de IRS foram repercutidas imediatamente no exercício de 2005 – via actualização das tabelas de retenção na fonte – ainda que não na sua totalidade). A expectativa seria certamente de que a concretização da retoma permitiria financiar, de alguma maneira, estas opções mais expansionistas do ponto de vista orçamental. Em retrospectiva, contudo, o facto do crescimento económico se ter situado tão abaixo do originalmente previsto sugere que as medidas tomadas não produziram os efeitos desejados.

Neste contexto será apropriado acrescentar uma breve referência sobre as consequências económicas da supressão de alguns dos incentivos fiscais atribuídos a produtos de poupança, como os PPR/E. Apesar do enorme debate em torno deste assunto, não existe uma conclusão definitiva sobre essas consequências. Em todo o caso, tudo parece indicar que o efeito destes benefícios fiscais sobre o nível de poupança na economia é reduzido. É isso que a maior parte dos estudos sugere e que, à posteriori, o comportamento dos agentes parece corroborar. De facto, apesar da supressão dos benefícios fiscais na fase da entrega, a subscrição de produtos de poupança em 2005 não deixou de aumentar, sugerindo que nesta fase de razoável maturidade destes produtos, a principal motivação dos potenciais

aforradores é sobretudo o planeamento futuro e não tanto o ganho fiscal¹.

Após a sua posse, o XVII Governo Constitucional solicitou a uma Comissão para Análise das Contas Públicas uma avaliação sobre as perspectivas de evolução da situação orçamental em 2005, baseada nos pressupostos do OE2005, no novo cenário macroeconómico e numa análise específica das previsões de despesa². Esta avaliação deu origem a um relatório que apresentou, em Maio de 2005, uma estimativa de défice orçamental para 2005, num cenário “não-fazer-nada”, equivalente a 6,8% do PIB (ou 6,5% uma vez incorporadas as alterações metodológicas no cálculo das Contas Nacionais).

Esta conclusão da referida Comissão, os dados adicionais entretanto conhecidos sobre a conjuntura económica (e que diferiam substancialmente do cenário original) e a reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento decidida pela Comissão Europeia (que passou a permitir que a correcção de uma situação de défice excessivo se prolongue por mais de um ano) serviram de base para a elaboração de um Orçamento do Estado rectificativo e para a implementação de novas medidas de política económica, cujo impacto sobre os números do orçamento e sobre a execução orçamental foi de enorme relevância.

De entre estas medidas – algumas incluídas na Lei do OR2005 outras de mero enquadramento do Orçamento –, destacam-se:

- ◆ O aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21% a partir de 1 de Julho de 2005;
- ◆ A actualização adicional do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos;
- ◆ A reposição da tributação em sede de imposto de selo das doações de valores monetários;
- ◆ As alterações no sistema de protecção social e nos subsistemas de saúde dos funcionários públicos, visando uma convergência gradual dos mesmos para com o regime privado (no caso do sistema de protecção social) e para o regime geral da ADSE (no caso dos subsistemas de saúde);
- ◆ A suspensão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação (previsto no Decreto-Lei n.º 329/93) e a revogação do regime de antecipação da idade da reforma para os trabalhadores desempregados (previsto no Decreto-Lei n.º 84/2003);
- ◆ A alteração da contribuição mínima para a segurança social dos trabalhadores independentes, aumentando a incidência contributiva;
- ◆ As restrições a nível da admissão e do regime de progressão na carreira da função pública (incluindo o congelamento das progressões automáticas);

¹ Importa destacar que, apesar desta supressão, a subscrição de produtos de poupança em 2005 não deixou de aumentar, o que sugere que o efeito dos benefícios fiscais sobre o nível de poupança é reduzido. Com efeito, de acordo com o relatório anual de 2005 da Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios, os montantes líquidos investidos na globalidade dos PPR/E, PPR e PPE aumentaram 18% face a 2004, sendo que o seu valor total no final de 2005 ascendia a quase €11 mil milhões. Esta taxa de crescimento foi apenas ligeiramente inferior à verificada nos valores geridos por Fundos de Pensões (mais 24,5%) e na dimensão da carteira gerida pelo conjunto dos Fundos de Investimento, Mobiliário e Imobiliário, dos Fundos de Pensões e da Gestão de Patrimónios (mais 25,6%). No caso dos Planos Poupança Acções (PPA) verificou-se de facto um desinvestimento líquido, certamente influenciado pela supressão dos benefícios fiscais. No entanto, os montantes em causa no segmento dos PPA são mínimos, representando cerca de 3% dos valores totais investidos na globalidade dos PPR/E, PPR e PPE.

² Essa Comissão foi presidida pelo Governador do Banco de Portugal e integrada por técnicos deste Banco e do Instituto Nacional de Estatística.



com.
març
2007
[Signature]

- ◆ A diminuição líquida da despesa de Investimento do Plano;
- ◆ A diminuição das comparticipações dos medicamentos e a revisão dos acordos de serviços de saúde convencionados;
- ◆ A descativação de verbas e o aumento de dotações e das transferências orçamentais para a Saúde, a Educação e a Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações;
- ◆ A decisão de não recorrer a receitas extraordinárias de redução do défice orçamental como forma de cumprir a meta dos 3% estabelecida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, aproveitando as revisões entretanto introduzidas neste Pacto.

A quantificação do efeito destas medidas sobre a execução orçamental e sobre o comportamento da economia não é fácil. Contudo existem algumas considerações objectivas que podem ser feitas.

Com efeito, é evidente que o aumento de impostos decidido pelo XVII Governo e algumas das medidas que visaram a redução da despesa com o sector público, com a segurança social e com o funcionalismo público (quer com vencimentos, quer com outros benefícios, incluindo prestações sociais) contribuíram de forma importante para conter o défice orçamental. Em particular, o efeito líquido do aumento das taxas de imposto sobre a receita terá sido positivo, sugerindo que o efeito negativo desse aumento sobre o crescimento económico não foi suficientemente grande para produzir uma quebra substancial de receitas. Por outras palavras, o efeito preço terá prevalecido, até porque, como foi dito, a parte final de 2005 trouxe já alguns ligeiros sinais de melhoria na situação económica, beneficiando também da conjuntura externa mais favorável. Já as medidas do lado da despesa terão produzido resultados menos visíveis no imediato, até porque em muitos casos – nomeadamente no caso das medidas de alcance estrutural – o seu efeito é diferido ou pode ter sido mitigado pela alteração no comportamento dos visados (nomeadamente, via aumento dos pedidos de reforma antecipada face às intenções iniciais)¹.

O impacto decisivo do aumento das receitas fiscais na execução orçamental de 2005 está aliás bem expresso nos dados finais da referida execução, sendo no entanto de ressaltar que este resultado se ficou a dever não apenas ao aumento de impostos, mas também a maior eficiência na cobrança fiscal².

A estes dados, e no sentido de melhor compreender a posição orçamental da economia portuguesa, é fundamental acrescentar ainda uma análise sobre o efeito das medidas que, não tendo sido adoptadas em 2005, tiveram mesmo assim um efeito relevante sobre a execução orçamental deste ano. Na maior parte dos casos tratam-se de medidas que agravaram a rigidez da despesa, obrigando a que a redução do défice no curto prazo dependa sobretudo, ou quase exclusivamente, das medidas adoptadas do lado da receita.

De entre essas medidas anteriores relevam, desde logo, aquelas que foram sendo tomadas ao longo dos anos e que de alguma forma contribuíram para o elevado peso das despesas com pessoal na função

¹ De acordo com dados do relatório de contas da Caixa Geral de Aposentações, durante 2005 entraram na CGA 48.107 processos de aposentação e reforma (27.604 em 2004), sendo que no último trimestre de 2005 entraram 19.450 processos (5.614 em 2004). Apesar de tudo, o facto de apenas 19.530 pedidos de aposentação terem sido atendidos ainda em 2005 (face aos 22.264 em 2004) sugere que o efeito deste fenómeno sobre o crescimento da despesa em 2005 foi menor do que uma leitura dos dados brutos poderia sugerir.

² O facto de, por exemplo, a cobrança fiscal em sede de IRS ter crescido 4,8%, quando o PIB nominal e a remuneração média por trabalhador cresceram apenas 3%, é um sinal positivo tendo em conta alguns estudos de base macro que sugerem uma elasticidade aproximadamente unitária entre o crescimento das receitas de IRS e as taxas de crescimento destes dois agregados.

pública e com os regimes de protecção social, e para a reduzida eficácia da despesa nos sectores da Saúde e da Educação.

Entre outras medidas, de natureza mais recente e conjuntural, merecem destaque:

- ◆ A descida da taxa nominal de IRC de 30% para 25% decidida no Orçamento do Estado de 2004. O efeito directo desta medida sobre a execução orçamental recai maioritariamente no ano seguinte, altura em que se aplica a nova taxa para cálculo do imposto devido, relativo ao exercício de 2004, sendo certo, por isso, que a colecta em sede de IRC durante 2005 terá sido negativamente afectada pela decisão de reduzir a taxa de IRC a partir de 2004;
- ◆ Uma outra medida particularmente relevante é o da convergência gradual das pensões mínimas para o salário mínimo (ou para um valor indexado ao salário mínimo): um processo que foi iniciado em 2003 e que teve sequência em 2004 e 2005. Esta medida tem efeitos contemporâneos consideráveis sobre a execução orçamental, uma vez que se traduz num ritmo de actualização das pensões superior ao normal (por exemplo, às actualizações salariais na função pública ou à inflação) e abrange um universo considerável de pensionistas¹. Acresce que esta é uma medida de efeito permanente sobre o valor anual das pensões, pelo que o seu impacto nas execuções orçamentais dos anos posteriores é também substancial (o que significa, em termos simples, que a execução orçamental de 2005 foi triplamente influenciada pelo processo de convergência das pensões iniciado em 2003).
- ◆ O fim do crédito bonificado para a aquisição de habitação própria em 2002, que tem permitido, todos os anos e de forma gradual, diminuir a despesa que lhe estava associada.
- ◆ O regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação e o regime de antecipação da idade de reforma para os trabalhadores desempregados – entretanto suspenso e revogado, respectivamente, pelo XVII Governo Constitucional em Agosto de 2005 –, que para além de empolarem as despesas com a segurança social poderão ter tornado mais atractivo o abandono do mercado de trabalho e o acesso ao subsídio de desemprego para indivíduos em idade próxima da idade legal de reforma.
- ◆ As parcerias efectuadas no âmbito da construção das auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT), cujos efeitos começam a ser gradualmente maiores na execução orçamental².

A isto acrescem ainda os efeitos de algumas das medidas extraordinárias adoptadas em 2003 e 2004, no sentido de reduzir o défice orçamental naqueles anos, mas com consequências negativas sobre a execução orçamental dos anos posteriores. As principais receitas extraordinárias em 2003 passaram pela cessão de créditos tributários e pela transferência de activos (fundos de pensões) de empresas de capitais públicos para as administrações públicas. Em 2004, as receitas extraordinárias basearam-se sobretudo nesta segunda modalidade. Estas medidas contribuíram para aumentar as receitas

¹ Há cerca de 800.000 pensionistas do Regime Geral abrangidos pelas pensões mínimas, sendo que a despesa do Estado com este processo de convergência das pensões tem rondados os €50 milhões por ano.

² Independentemente dos diferentes valores que vão sendo referenciados de ano para ano, os sucessivos Governos têm trabalhado com um cenário de aumento gradual dos encargos com as SCUT, desde valores mínimos em 2002 e 2003 até montantes idênticos ou superiores a €700 milhões a partir de 2007. No relatório do OE2005, os encargos inscritos eram de €273 milhões em 2005, €323,6 milhões em 2006 e €699,2 milhões em 2007. Já no relatório do OE2006, os encargos previstos para 2006 são de €278,5 milhões em 2006 e €698,7 milhões em 2007 (que sobem para €705,4 milhões no Relatório do OE/2007). Cfr. igualmente Tribunal de Contas, Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, Vol. I, Lisboa, 2005, págs. 248 e sgs.



Com.
M. A. J.
M. J.
P. J.
S.

orçamentais em 2003 e 2004, mas têm como contrapartida uma diminuição da receita fiscal e um aumento da despesa com pensões nos anos subsequentes.

Em 2005, o não recurso a novas medidas extraordinárias de forma a reduzir o défice orçamental foi possibilitado pelo alargamento do prazo para a correcção dos défices excessivos consagrado na recente revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e confirmado, no caso de Portugal, pela deliberação da Comissão Europeia que instaurou um procedimento por défice excessivo a Portugal. Estas alterações no PEC permitiram evitar as consequências perversas da utilização das receitas extraordinárias, já descritas acima.

B) Condicionantes Estruturais

Os factores estruturais que influenciam as finanças públicas são, por definição, difíceis de eliminar ou mesmo de mitigar no curto prazo, tendendo aliás a adquirir uma importância crescente no contexto da execução orçamental, devido à sua rigidez. Acresce que as políticas destinadas a contrariar esta situação não só demoram tempo a produzir resultados como costumam ter, no curto prazo, efeitos negativos sobre as contas públicas. As reformas necessárias são normalmente dispendiosas durante o período de transição, só produzindo o impacto desejado no médio a longo prazo.

Entre os factores estruturais que têm condicionado a execução orçamental, destacam-se a composição demográfica da sociedade portuguesa – em particular, o envelhecimento relativo da população, originado quer pelo aumento da esperança de vida quer pela diminuição da fertilidade, o elevado peso do Estado na economia, nomeadamente das despesas com pessoal e das transferências correntes, e a dimensão excessiva da economia paralela. Estes factores estruturais não só limitam, de forma significativa, o potencial de crescimento da economia, como tendem a colocar uma pressão excessiva sobre o valor e a rigidez da despesa.

O envelhecimento da população e a diminuição da população activa traduzem-se num acréscimo permanente e cumulativo da despesa dos sistemas de segurança social e saúde, cujo impacto será agravado pela diminuição das contribuições dos trabalhadores para o financiamento destes sistemas¹.

Também o sistema de ensino não deixará de sentir de forma cada vez mais profunda os efeitos destas alterações demográficas, via diminuição da procura. De acordo com os dados dos últimos Censos verificou-se uma diminuição de 18% dos alunos nos ensinos básico e secundário entre 1991 e 2001 (menos 22% no básico e menos 3% no secundário), sendo que se projecta uma diminuição ainda mais acentuada nos próximos anos. Este movimento poderia levar a poupanças de recursos no sistema de ensino, eventualmente reafectadas para as áreas da segurança social e da saúde. Contudo, o que se observa é que em 1996 havia 129.585 docentes dos ensinos pré-primário, primário, básico e secundário recenseados na função pública. A mais recente caracterização dos recursos humanos da administração pública, que reporta a dados de 31 de Dezembro de 2005, identificou um acréscimo de quase 9 mil docentes².

¹ O estudo recente do Economic Policy Committee and European Commission (2006), *“The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)”*, estima que entre 2004 e 2050 o peso da despesa pública em Portugal relacionada com o envelhecimento da população aumente quase 10 pontos percentuais do PIB, de 23,9% para 33,6%, caso não sejam tomadas novas medidas, que contrariem esta tendência.

² Ver *“A Administração Pública em Números, vol. I, 1º recenseamento”*, IGAP, 1999 e a *“Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Pública”*, DGAP, Setembro de 2006.

A dimensão da economia paralela continua excessiva – um estudo recente estima essa dimensão em mais de 22% do PIB¹ – afectando, de forma substancial, o crescimento económico e a cobrança fiscal, quer directa quer indirectamente, uma vez que coloca em causa a sobrevivência das empresas que funcionam num quadro competitivo legal.

De resto, o elevado peso das despesas com pessoal na função pública e das transferências correntes – onde se incluem as prestações sociais – para as famílias e para o Sector Empresarial do Estado condicionam profundamente a margem de manobra do Estado em termos de política orçamental. Os dados de 2005 voltaram a evidenciar isso mesmo.

Quadro I.2 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes

	2001	2002	2003	2004	2005 **
Em percentagem do PIB					
Despesas com Pessoal	14,3	14,7	14,2	14,4	14,5
Transferências Correntes	17,4	18,2	20,6	20,9	22,1
para as Famílias	13,9	14,6	16,9	17,0	18,0
para as Empresas (subsídios)	1,4	1,5	1,8	1,6	1,6
Taxa de variação face ao ano anterior					
Despesas com Pessoal	6,9	7,5	-1,4	4,9	3,9
Transferências Correntes	10,2	9,7	15,4	5,1	8,8
para as Famílias	9,1	9,8	18,0	4,2	8,9
para as Empresas (subsídios)	17,3	17,4	19,5	-11,2	4,8

* A constituição de alguns hospitais-empresa veio alterar a composição da despesa pública a partir de 2002, reduzindo as despesas com pessoal e aumentando as transferências correntes. Os dados não são por isso totalmente comparáveis.

** As despesas com pessoal em 2005 beneficiaram da consignação de uma parcela das receitas provenientes do aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21%, pelo que os dados relativos a esta rubrica não são estritamente comparáveis com os de 2004. De acordo com as estimativas apresentadas no relatório do PEC 2005-2009 e no Relatório do OE2006, o montante em causa foi de € 125 milhões em 2005 (€ 450 milhões em 2006), o que corresponde a cerca de 0,06% das despesas totais com pessoal.

Fonte: Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal.

Deste modo, as medidas de política económica mais relevantes no contexto orçamental serão seguramente as que incidirem directamente sobre os fenómenos já mencionados, nalguns casos a montante (e.g., redução da dimensão da economia paralela via combate à evasão fiscal e criação de condições mais favoráveis à iniciativa empresarial, redução do peso do Estado na economia, e reforma do sistema de ensino no sentido de ajustar o nível de oferta e de despesa à eventual diminuição da procura), noutras casos a jusante (e.g., alteração das regras aplicáveis aos sistemas de segurança social, promovendo princípios de equidade e de sustentabilidade, e aos sistemas de saúde, no sentido de obter maior eficiência a nível financeiro e da prestação de serviços).

¹ ANTUNES, A. e T. Cavalcanti, (2006) “*Start up costs, limited enforcement, and the hidden economy*”, a publicar na *European Economic Review*, citado no Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2006.



com.
març
2007
P. P. P.
8

Quadro I.3 – Portugal – principais indicadores económicos (2003 – 2005)

	Unidades	2003	2004	2005
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de Euros	137 523	143 029	147 378
Produto Interno Bruto	t. v. média real, %	-1,1	1,2	0,4
Procura Interna	t. v. média real, %	-2,2	2,3	0,8
Consumo Privado	t. v. média real, %	0,1	2,4	2,0
Consumo Público	t. v. média real, %	0,3	2,5	1,8
Formação Bruta de Capital	t. v. média real, %	-9,7	1,8	-3,6
Exportações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	3,7	4,5	0,9
Importações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	-0,4	6,8	1,8
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares	t. v. média real, %	-0,3	1,6	1,0
Taxa de Poupança Interna	% PIB	16,9	15,6	13,1
Sector Privado	% PIB	19,5	17,8	15,9
Particulares	% do Rend. Disp.	10,6	9,9	2,2
Administrações Públicas	% PIB	-2,7	-2,2	-2,8
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	3,3	2,4	2,3
Deflator do PIB	t. v. média, %	3,0	2,6	2,4
Deflator das Exportações	t. v. média, %	-1,8	0,7	1,8
Remunerações Nominais por Trabalhador (2)	t. v. média, %	1,8	2,8	3,0
Custos Unitários do Trabalho (2)	t. v. média, %	2,6	1,8	2,7
Mercado de Trabalho				
População Activa	Milhares	5 460,3	5 487,8	5 544,8
Emprego Total	Milhares	5 118,0	5 122,8	5 122,6
Taxa de Actividade	%, Pop. Total	52,3	52,2	52,5
Taxa de Desemprego	%, Pop. Activa	6,3	6,7	7,6
Finanças Públicas (3)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-2,9	-3,2	-6,0
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-0,1	-0,5	-3,3
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB	57,0	58,6	64,0
Balança de Pagamentos (4)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-4,0	-5,7	-8,1
Balança Corrente	% PIB	-5,9	-7,3	-9,3
Balança de Mercadorias	% PIB	-9,1	-10,5	-11,4
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-6,5	-7,6	-8,6
Balança de Capital	% PIB	1,9	1,6	1,2
Taxas de Juro (5)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	em % (Dez)	2,1	2,2	2,5
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dez)	4,4	3,6	3,5
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dez)	4,4	4,3	4,4
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dez)	3,8	3,8	3,7
Agregados de Crédito Bancário (5)				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom (Dez)	6,2	6,5	7,4
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom (Dez)	2,7	2,5	5,0
Crédito a Particulares	t.v. hom (Dez)	9,6	9,2	9,8
Índice de Cotação de Acções (PSI-20)	t.v. hom (Dez)	15,8	12,6	13,4

t.v. = Taxa de Variação.

(1) Contas Nacionais (Base 2000). Fonte: INE (Contas Nacionais Trimestrais, Setembro de 2006).

(2) Fonte: Relatório Anual 2005, Banco de Portugal (tendo como referência as Contas Nacionais do INE). De acordo com os critérios do Banco de Portugal, os valores são ajustados dos efeitos directos da cedência de créditos tributários (2003) e das transferências de reservas de empresas de capitais públicos para as administrações públicas (2003 e 2004).

(3) De acordo com o reporte dos défices excessivos, Setembro de 2006.

(4) Fontes: Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro de 2006) e Contas Nacionais Trimestrais do INE (Setembro de 2006).

(5) Fonte: Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal.

II – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2005

Apresenta-se neste ponto, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2005 sobre a execução orçamental, e uma análise sucinta da mesma, relativa a cada um dos subsectores que integram o Orçamento do Estado – serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social – e ao PIDDAC. Analisa-se, igualmente, a "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" e a evolução dos saldos consolidados das administrações públicas no decurso do triénio 2003 – 2005. No final, apresenta-se um quadro resumo que retrata a evolução das Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social naquele triénio.

A informação aqui reflectida é a da Conta apresentada pelo Governo nos termos constitucionais e legais, com referência ao ano de 2005, e que é objecto do Parecer do Tribunal de Contas.

O juízo do Tribunal sobre esta Conta, bem como as recomendações dele derivadas, serão objecto do Título 2 do presente Parecer.

1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR SUBSECTORES

De seguida, apresentam-se os valores inscritos na Conta Geral do Estado sobre a execução do OE/2005 pelos sectores acima referidos.

A) Serviços integrados

O Quadro 1 retrata a execução dos serviços integrados em 2005, em face do respectivo orçamento final e da execução do OE/2004.

Quadro I.4 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2004	2005		Despesas	2004	2005	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes:	30 695	32 312	32 198	Despesas correntes	37 074	39 590	38 626
Impostos directos	11 308	11 411	11 519	Despesas com pessoal	13 110	13 805	13 668
Impostos indirectos	17 075	18 873	18 917	Juros e outros encargos	3 741	4 048	3 969
Outras receitas correntes	2 313	2 029	1 763	Transferências correntes	18 037	19 208	18 863
Receitas de capital efectivas	1 533	793	638	Outras despesas correntes	2 185	2 529	2 126
Outras receitas	456	493	526	Despesas de capital efectivas	5 389	5 952	4 530
Receitas efectivas	32 685	33 598	33 362	Despesas efectivas	42 463	45 542	43 156
Passivos financeiros	38 026	59 185	54 735	Passivos financeiros	28 248	47 241	44 941
Total	70 711	92 783	88 097	Total	70 711	92 783	88 097

Fontes: CGE/2004 e CGE/2005.

Em termos globais registaram-se elevadas taxas de execução quer nas receitas efectivas, 98%, quer nas despesas efectivas, 95%.

Esses resultados ficaram a dever-se ao desempenho das receitas e despesas correntes, que, na execução, atingiram cerca de 100% e 98% das previsões do orçamento final, respectivamente, enquanto o grau de execução das receitas e despesas de capital se quedaram por 79% e 76%, respectivamente.



20m.
11/02/07
[Handwritten signature]

Relativamente às receitas correntes, foram as receitas fiscais, com um peso relativo de 94% e com uma execução de cerca de 100% do orçamentado, que explicaram a elevada taxa de execução referida, já que das receitas correntes não fiscais previstas apenas foram arrecadadas 86%. Por seu turno, o fraco desempenho das receitas de capital foi consequência da fraca execução nos capítulos “Venda de bens de investimento” e “Transferências de capital”, com taxas de 59% e 46%, respectivamente.

No tocante às variações registadas nas receitas arrecadadas no ano em apreço comparativamente a 2004, observou-se uma relativa estabilidade no montante global das receitas efectivas, com um acréscimo de 2%, em resultado do efeito conjugado de um aumento de 5% das receitas correntes e de uma redução de 58% das receitas de capital efectivas.

A análise comparativa das receitas correntes revela um aumento de 7% das receitas fiscais, devido em especial à cobrança dos impostos indirectos, com realce para o IVA, €1.331 milhões, o que representa um acréscimo de 13%, e para o Imposto sobre o Tabaco, €296 milhões, correspondendo a +29%, e uma diminuição das receitas correntes não fiscais, -24%, em que é de destacar o capítulo “Rendimentos da Propriedade” em que a receita arrecadada sofreu uma redução de €362 milhões, -65%, devida, na sua quase totalidade, à diminuição das receitas provenientes de dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras.

Quanto às receitas de capital efectivas, o decréscimo observado, que se cifrou em 58%, explica-se, principalmente, por uma forte descida no capítulo “Activos financeiros”, em que a receita arrecadada foi inferior em €855 milhões à de 2004, o que representa um decréscimo de 67%.

Por fim, verificou-se um forte incremento nos “Passivos Financeiros”, que ficou a dever-se, no essencial, ao financiamento das amortizações de dívida pública, que registaram um crescimento de €16.693 milhões, +58%, e em que as amortizações de dívida flutuante, emitida e amortizada no decurso do ano, terão tido um peso significativo, já que o saldo global do subsector dos serviços integrados se manteve praticamente inalterado, €9.794 milhões em 2005 contra €9.779 milhões em 2004, com um peso muito reduzido no aumento das necessidades de financiamento relativamente ao ano transacto.

Como já se referiu, verificou-se um levado grau de execução das despesas correntes, que se situou próximo dos 100% em quase todos os capítulos mais relevantes, com excepção apenas da “Aquisição de bens e serviços”, com 84%, e dos “Subsídios”, com 88,2%.

A baixa taxa de execução observada nas despesas de capital efectivas explica-se pela execução registada nos capítulos “Aquisição de bens de capital”, com uma dotação de €941 milhões, de que apenas foram despendidos €653 milhões, e “Activos financeiros”, em que os valores correspondentes foram de €1.508 milhões, orçamento final, e €676 milhões, despesa efectuada, o que corresponde a taxas de execução de 69,3% e 45%, respectivamente.

O confronto entre as despesas realizadas em 2004 e 2005 revela um crescimento pouco significativo das despesas efectivas, de apenas 1%, em consequência, porém, de variações de sentido contrário nas despesas correntes, com um crescimento de €1.522 milhões, 3%, a que se contrapôs uma redução de €859 milhões, 17%, nas despesas de capital efectivas.

Relativamente às primeiras, foi na rubrica “Transferências correntes” que se registou o maior aumento em valor absoluto, €826 milhões, representando um acréscimo de 4%.

No tocante às despesas de capital efectivas destaca-se uma quebra de € 832 milhões, 22%, nas “Transferências de capital”, resultante de uma diminuição de €1.422 milhões, 39%, nas transferências para a administração central, a que se contrapôs uma subida de €590 milhões, 223%, das transferências para “Outros sectores”.

A variação observada em “Passivos financeiros”, em que estão inscritas as verbas destinadas à amortização de dívida pública, foi já objecto de análise no âmbito da receita.

B) Serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte dá-se conta da execução orçamental deste subsector em 2005, em confronto com o respectivo orçamento final e a execução orçamental de 2004¹:

Quadro I.5 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2004	2005		Despesas	2004	2005	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	27 395	28 606	27 296	Despesas correntes	27 250	28 863	26 986
Contribuições CGA	5 461	5 964	5 873	Despesas com pessoal	3 976	4 501	4 321
Transferências correntes	19 410	19 327	18 707	Aquisição de bens e serviços	6 821	7 631	6 736
Administração central	16 214	16 488	16 324	Transferências correntes	14 733	14 579	14 115
Outras	3 196	2 838	2 382	Administração central	7 090	7 054	6 982
Outras receitas correntes	2 524	3 315	2 715	Outras	7 642	7 525	7 132
Receitas de capital	6 917	5 793	4 180	Outras despesas correntes	1 720	2 150	1 814
Transferências de capital	4 510	3 622	2 681	Despesas de capital	7 193	7 022	4 333
Outras receitas de capital	2 406	2 171	1 498	Transferências de capital	1 346	2 496	1 154
Outras receitas	2 782	2 620	2 612	Outras despesas de capital	5 847	4 525	3 179
Total	37 094	37 020	34 090	Total	34 443	35 885	31 320

Fontes: CGE/2004 e CGE/2005.

Em 2005 verificaram-se elevadas taxas de execução orçamental das receitas correntes, cerca de 95,4%, enquanto a execução das receitas de capital não ultrapassou, em termos globais, 72% das verbas orçamentadas, com baixas taxas de execução em todos os capítulos com maior peso, designadamente as “Transferências de capital”, com 74%, sendo de assinalar, pese embora o seu reduzido peso relativo nas receitas totais, a taxa de execução da rubrica “Venda de bens de investimento”, cerca de 20%.

No tocante às receitas totais, a taxa de execução observada foi de 92%, dado o elevado peso relativo das receitas correntes.

Relativamente às despesas, foi igualmente nas despesas correntes que o grau de execução global foi mais elevado, 94%, face a uma taxa de execução das despesas de capital de 62%, sendo de destacar a “Aquisição de bens de capital”, em que, face a uma verba orçamentada de €1.106 milhões, foram despendidos €598 milhões, e as “Transferências de capital”, em que os valores correspondentes, previstos e executados, foram de €2.497 e €1.154 milhões, o que representa, relativamente a estas rubricas, taxas de execução de 54% e 46%, respectivamente.

¹ Nos valores apresentados na Conta Geral do Estado sobre este subsector não estão incluídos os referentes ao Fundo de Regularização da Dívida Pública devido à especificidade das suas atribuições.



Tribunal de Contas

20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

Dos referidos desvios entre o orçamento e a despesa efectuada, resultou que a taxa de execução das despesas totais se cifrasse em 87%.

O confronto entre as receitas arrecadadas por este subsector no ano em apreço e no ano transacto, revela uma diminuição significativa das receitas totais, de €3.004 milhões, o que representa um decréscimo de 8%, justificado, na sua quase totalidade, pela redução das receitas de capital, em €2.737 milhões, correspondendo a uma quebra de 40%, já que, no seu conjunto, as receitas correntes se mantiveram praticamente inalteradas, com um decréscimo de apenas 0,4%.

A redução verificada nas receitas de capital resultou principalmente da diminuição das “Transferências de capital”, que se cifrou em €1.829 milhões, -54,1%, explicada, no essencial, pelo elevado montante que estas receitas tinham atingido em 2004, resultante das receitas extraordinárias provenientes das transferências de responsabilidades por pensões de reforma por entidades externas às administrações públicas para a Caixa Geral de Aposentações¹, sendo também de assinalar uma diminuição de €960 milhões, -54,2%, em “Passivos financeiros”.

No que respeita às despesas verificou-se uma redução de 9% nas despesas totais, justificada por uma ligeira descida das despesas correntes, -1%, e uma importante redução das despesas de capital, que atingiu €2.860 milhões, -40%.

Relativamente às despesas correntes há que ter em conta, porém, que a variação observada resultou de variações de sentido contrário nas rubricas que integram este agrupamento.

Com efeito, registaram-se aumentos significativos nas rubricas “Despesas com pessoal”, €345 milhões, e “Subsídios”, €105 milhões, correspondendo a 8,7% e 6,6%, respectivamente, que, no entanto, foram superados por uma diminuição de €617 milhões, 4,2%, nas “Transferências correntes”, devida principalmente à reclassificação pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu das transferências para a Segurança Social, que passaram a ser incluídas em operações extra-orçamentais². Ainda na rubrica “Transferências correntes”, registou-se um aumento de €320 milhões, 4,8%, nas transferências para outros sectores, decorrente do aumento das pensões e atribuição de novas pensões, bem como de pagamentos de pensões pelos quais a Caixa Geral de Aposentações se tornou responsável na sequência da transferência das respectivas responsabilidades, ocorrida em 2004, como acima referido.

No tocante às despesas de capital, o factor mais relevante para a importante redução verificada terá sido a saída do Instituto das Estradas de Portugal deste subsector, dada a sua transformação em entidade pública empresarial, com reflexos, em especial, nas rubricas “Aquisição de bens de capital” e “Transferências de capital”, muito embora se tenham observado também fortes diminuições em “Activos financeiros” e “Passivos financeiros”, 32% e 61%, respectivamente.

C) Segurança Social

No quadro seguinte apresentam-se as receitas e despesas da segurança social em 2005, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução do OE/2004:

¹ Sobre esta matéria ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, Título I, ponto II – “Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2004”, e Título III, ponto I – “Medidas extraordinárias para contenção do défice público”.

² Ver Conta Geral do Estado de 2005, Volume I, “Subsector serviços e fundos autónomos”.

Quadro I.6 – Execução orçamental da Segurança Social

(em milhões de euros)

Receitas	2004	2005		Despesas	2004	2005	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas Correntes	16 673	17 655	17 819	Despesas Correntes	16 500	17 831	17 641
Contribuições para a Seg. Social:	10 429	10 884	11 037	Transferências correntes:	15 030	16 244	16 157
Transferências correntes:	5 729	6 478	6 454	Famílias	13 438	14 531	14 471
Administração Central	4 808	5 648	5 564	Instituições sem fins lucrativos	1 027	1 106	1 085
Outras	921	830	890	Outras	565	606	601
Outras receitas correntes	515	293	327	Subsídios	912	1 059	986
Receitas de Capital	1 917	4 656	2 158	Outras despesas correntes	559	529	498
Activos financeiros	1 888	4 607	2 124	Despesas de Capital	2 291	5 148	2 215
Outras receitas de capital	29	49	33	Activos financeiros	2 218	5 024	2 148
Outras receitas	905	1 539	1 574	Outras despesas de capital	72	124	67
Total	19 495	23 850	21 551	Total	18 791	22 979	19 856

Fontes: CGE/2004 e CGE/2005.

No ano em apreço, o grau de execução das receitas totais da Segurança Social foi de 90,4%, superior a 100% nas receitas correntes e nas “Outras receitas”, em que todos os capítulos registaram taxas de execução elevadas, mas que, nas receitas de capital, se quedou pelos 46,3%, em resultado quase exclusivamente do capítulo “Activos financeiros” em que se previa uma receita de €4.607 milhões e a receita arrecada não ultrapassou €2.124 milhões, o que representa 46% da previsão orçamental.

Situação semelhante se constatou do lado das despesas, em que, nas despesas correntes, os valores de execução representaram, em termos globais, 99% do montante total orçamentado, enquanto a taxa de execução das despesas de capital se situou em 43%, devido ao desempenho verificado no capítulo “Activos financeiros”, com uma despesa orçamentada de €5.024 milhões dos quais apenas foram aplicados €2.148 milhões, correspondendo a 43% do montante previsto.

Comparativamente a 2004, assistiu-se a um crescimento significativo das receitas totais, 10,5%, tendo as receitas correntes e de capital registado acréscimos de 6,9% e 12,6%, respectivamente, e as “Outras receitas”, uma subida de 74%, devido a um aumento do saldo da gerência anterior no montante de €663 milhões, 88%.

Nas receitas correntes é de realçar o acréscimo registado nas “Transferências correntes”, €725 milhões, 12,7%, devido a um significativo crescimento das transferências da administração central. Quanto às receitas de capital, o acréscimo observado ficou a dever-se, na sua totalidade aos "Activos financeiros", em que se registou um aumento de €237 milhões, +12,5%, relativamente a 2004.

Quanto às variações na execução orçamental de 2005 relativamente à execução do OE/2004, assistiu-se, nas receitas, a um aumento de €2.056 milhões, 10,5%, do total das receitas arrecadadas, particularmente expressivo, em termos relativos, nas “Outras receitas”, que registaram um acréscimo de 87,5%, seguindo-se as receitas de capital, com um acréscimo de 12,6%, e as receitas correntes, com um acréscimo percentual de 7%, mas com o maior aumento em valor absoluto, €1.146 milhões, pelo que, dado o seu peso relativo nas receitas totais, 82,7%, foi o agrupamento que mais contribuiu para o crescimento global verificado.

Através da análise por capítulos verifica-se, nas receitas correntes, que foram as “Transferências correntes” que mais contribuíram para a evolução referida, com um aumento de €725 milhões, representando um acréscimo de 12,7%, sendo de assinalar, contudo uma redução de €206 milhões,



Com.
M. 2005
M. 2005
M. 2005
M. 2005

88,9%, na rubrica residual “Outras receitas correntes”. Quanto às receitas de capital, foi às receitas inscritas em “Activos financeiros”, com um acréscimo de €237 milhões, 12,5%, que se ficou a dever, quase exclusivamente, ao crescimento referido, e, relativamente às “Outras receitas”, o incremento no montante de €663 milhões, 87,5% do “Saldo da gerência anterior”.

Na despesa, verificou-se um crescimento claramente mais moderado, €1.065 milhões, 5,7%, explicado por um aumento de €1.140 milhões, 7%, nas despesas correntes, valores, aliás, muito semelhantes aos observados nas receitas correntes, mas registando uma ligeira quebra, €76 milhões, 3,3%, nas despesas de capital.

2. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

No quadro seguinte apresenta-se a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, tal como figura na Conta Geral do Estado, resultante da eliminação das transferências de verbas entre as entidades que integram cada subsector, bem como das que têm lugar entre os diferentes sectores, sendo evidenciados os principais agregados e saldos resultantes da execução orçamental.

Quadro I.7 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social – 2005

(em milhões de euros)

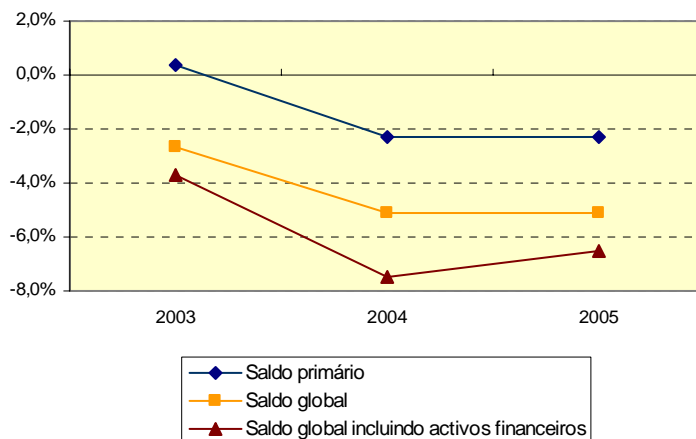
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. Central	Seg. Social	Adm. Central e Seg. Social
Receitas correntes	32 563,3	21 081,5	43 029,9	17 972,3	54 980,1
Despesas correntes	38 625,6	20 642,9	48 653,6	17 640,7	60 272,1
Saldo corrente	-6 062,3	438,6	-5 623,6	331,6	-5 292,1
Receitas de capital	368,3	2 528,8	2 361,4	33,4	2 370,3
Despesas de capital	3 450,7	1 588,8	4 503,9	67,2	4 546,5
Saldo global sem activos financeiros	-9 144,7	1 378,6	-7 766,1	297,8	-7 468,3
(em percentagem do PIB)	-6,2%	0,9%	-5,3%	0,2%	-5,1%
Saldo primário	-5.176,2	1 429,4	-3 746,8	303,8	-3 443,0
(em percentagem do PIB)	-3,5%	1,0%	-2,5%	0,2%	-2,3%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	649,5	1 378,3	2 027,7	23,3	2 051,1
Saldo global incluindo activos financeiros	-9 794,2	0,3	-9 793,8	274,4	-9 519,4
(em percentagem do PIB)	-6,7%	0,0%	-6,7%	0,2%	-6,5%

Fonte: CGE/2005

Enquanto em 2004 se assistira a importantes quebras dos saldos da conta consolidada relativamente a 2003, quer em valor quer em percentagem do PIB, no ano em apreço o peso relativo dos saldos no PIB estabilizou, apesar de algum agravamento em valor absoluto, com excepção do saldo global incluindo activos financeiros, que registou uma redução significativa em valor, de que resultou uma redução do seu peso relativo no PIB, de -7,5% em 2004 para -6,5% em 2005, em consequência de uma diminuição de €1.190 milhões, 36,7%, dos activos financeiros líquidos.

O gráfico seguinte ilustra o que se referiu sobre a evolução dos saldos da conta consolidada no período 2003 – 2005.

Gráfico I.14 – Evolução dos saldos da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social (em % do PIB)



3. EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL – PIDDAC

No quadro seguinte apresentam-se os valores de execução do PIDDAC por fontes de financiamento, em 2004 e 2005, bem como os valores da despesa inicialmente prevista para 2005.

Os valores relativos a 2004 e 2005 são os que figuram nas Contas Gerais do Estado respectivas, referindo-se na CGE/2005, quanto aos valores ali inscritos, tratar-se de valores com carácter provisório com origem no Departamento de Prospectiva e Planeamento.

Quadro I.8 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		2004	2005	
		Execução	Previsão inicial	Execução
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 070,4	2 604,5	2 024,6
	Outras fontes	951,7	1 464,4	675,8
Total – Financiamento Nacional		3 022,1	4 068,9	2 700,4
Financiamento Comunitário	Cap. 50	92,5	254,4	67,8
	Outras fontes	1 450,8	2 400,7	1 497,7
Total – Financiamento Comunitário		1 543,3	2 655,1	1 565,5
Total		4 565,4	6 724,0	4 265,9

Fontes: CGE/2004 e CGE/2005.

A análise dos valores constantes do quadro revela uma baixa taxa de execução em termos globais, 63,4%, significativamente inferior à que se verificara em 2004, 78%.

Este resultado explica-se, principalmente, por uma reduzida utilização do financiamento comunitário previsto, 59%, em especial relativamente às dotações inscritas no Capítulo 50, onde se registou uma taxa de execução de 26,7%. Todavia, também o financiamento nacional apresentou taxas de execução invulgarmente reduzidas – 66,4% em termos globais, e 77,7% e 46,1% no Capítulo 50 e “Outras Fontes”, respectivamente.



Tribunal de Contas

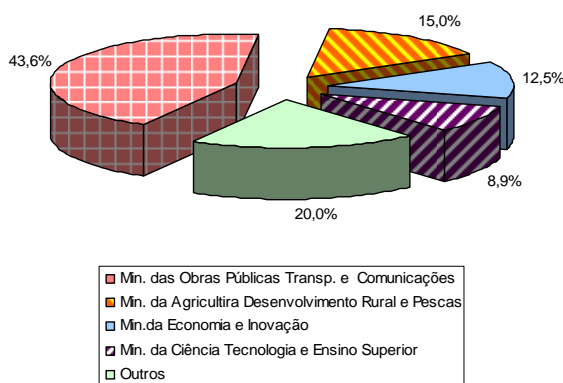
com.
març
2005
P. P. P.
9

Em valor absoluto, é no financiamento nacional que se assiste a um maior desvio, tendo a despesa realizada sido inferior à prevista em €1.369 milhões, enquanto no tocante ao financiamento comunitário o montante total das verbas previstas e não utilizadas foi de €1.090 milhões.

Face à execução de 2004, observou-se uma redução de 6,6% da despesa total, explicada, no essencial, por uma redução de €276 milhões do financiamento nacional proveniente de “Outras Fontes”, -29%. Relativamente ao financiamento nacional do Capítulo 50, a redução foi de apenas 2,2%, tendo-se registado um ligeiro aumento, de 3,2%, na execução das verbas inscritas em “Outras Fontes” provenientes do financiamento comunitário. Em termos globais, o financiamento nacional sofreu uma quebra de €322 milhões, 10,6%, e o financiamento comunitário um pequeno aumento, €22 milhões, correspondendo a 1,4%.

Quanto à distribuição da despesa por ministérios¹, verificou-se um predomínio do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com 43,6% da despesa total, seguindo-se os Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, 15%, da Economia e da Inovação, 12,5%, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 8,9%, representando estes ministérios 80% do total da despesa efectuada no âmbito do PIDDAC.

Gráfico I.15 – Distribuição da despesa por ministérios



Observou-se ainda, em termos globais, que o financiamento nacional teve um peso relativo de 63,3% do total, cabendo ao financiamento comunitário os restantes 36,7%.

¹ Cfr. Mapa XV – “PIDDAC 2005 – Execução anual”, da CGE/2005.

**Quadro I.9 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2003 – 2005
(na óptica da contabilidade pública)**

(em milhões de euros)

	2003	2004	2005
Receitas correntes	51 337,3	52 314,5	54 980,1
Impostos directos	11 285,6	11 318,4	11 525,8
Impostos indirectos	18 327,6	17 915,6	19 771,0
Contribuições para a Segurança Social	15 335,8	15 984,6	17 010,3
Transferências correntes	2 166,6	2 515,2	2 308,8
das quais:			
Outros subsectores	44,9	20,1	34,3
Resto do Mundo – UE	1 723,8	2 021,2	1 823,6
Outras receitas correntes	4 221,7	4 580,7	4 364,2
Despesas correntes	52 710,7	57 850,3	60 272,1
Pessoal	16 432,2	17 525,9	18 434,4
Bens, serviços e outras despesas correntes	5 251,8	8 607,5	8 408,4
Encargos correntes da dívida	4 072,7	3 799,6	4 025,3
Transferências correntes	24 518,0	25 205,3	26 624,0
das quais:			
Outros subsectores	1 627,1	1 812,1	1 783,6
Resto do Mundo – UE	1 312,6	1 450,6	1 452,7
Subsídios	2 436,0	2 711,9	2 780,1
Saldo corrente	-1 373,4	-5 535,8	-5 292,1
Receitas de capital	3 115,7	3 379,1	2 370,3
Transferências de capital	2 522,8	3 096,2	2 018,7
das quais:			
Outros subsectores	16,1	3,6	11,4
Resto do Mundo – UE	1 297,1	1 184,2	808,9
Outras receitas de capital	592,9	282,9	351,6
Despesas de capital	4 687,0	4 767,4	4 546,5
Aquisição de bens de capital	1 829,3	2 052,7	1 284,9
Transferências de capital	2 785,9	2 680,2	3 232,2
das quais:			
Outros subsectores	1 483,2	1 536,4	1 546,6
Resto do Mundo – UE	0,0	0,0	0,0
Outras despesas de capital	71,7	34,5	29,5
Saldo global	-2 944,7	-6 924,1	-7 468,3
(em percentagem do PIB ^(*))	-2,1	-4,8	-5,1
Saldo primário	1 128,0	-3 124,4	-3 443,0
(em percentagem do PIB)	0,8	-2,2	-2,3
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1 830,5	3 241,1	2 051,1
Saldo global incluindo activos financeiros	-4 775,2	-10 165,1	-9 519,4
(em percentagem do PIB)	-3,2	-7,1	-6,5

(*) Valores do PIB: € 137 522,8 milhões, € 143 028,8 milhões e € 147 395,4 milhões, em 2003, 2004 e 2005, respectivamente (Quadro 2 – "Indicadores da Evolução Económica e Financeira em Portugal", da CGE/2005).

Fontes: CGE/2003, CGE/2004 e CGE/2005.



Tribunal de Contas

TITULO 2

*APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DO ESTADO*



com.
març
P. Paul
9

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Nesta parte do Parecer sobre a CGE de 2005 faz-se a apreciação da actividade financeira do Estado nesse ano, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, seguindo para o efeito as áreas de análise enunciadas no artigo n.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A apreciação feita baseia-se em acções desencadeadas pelo Tribunal, cujos resultados constam de relatórios de auditoria e do Volume II deste Parecer.

Em cada um dos capítulos segue-se, na medida do possível, uma apresentação uniforme. Em primeiro lugar, na parte com referência A), sintetizam-se os factos e as evidências que resultam da análise; em segundo lugar, com a referência B), apresentam-se as observações e recomendações, organizadas, quando isso é aplicável, pelos vários aspectos relativamente aos quais cabe ao Tribunal emitir um juízo: legalidade e regularidade; correcção financeira; economia, eficácia e eficiência da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

I – Processo Orçamental

A Lei do Orçamento do Estado para 2005, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, foi aprovada pela Assembleia da República em 6 de Dezembro de 2004, tendo entrado em vigor, nos termos do seu artigo 79.º, no dia 1 de Janeiro de 2005. Pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, foram alterados vários artigos daquela lei, bem como os mapas anexos I, II, III e IV (serviços integrados), X, XI, XII, XIII, XIV (segurança social) e XV (PIDDAC).

Como previsto na Lei de enquadramento orçamental¹, no n.º 2 do artigo 43.º, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, aprovou as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento do Estado, de que se destacam as relativas à aplicação do regime de administração financeira do Estado, à informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos, municípios e regiões autónomas, e à unidade de tesouraria.

Procede-se de seguida a uma análise sucinta das alterações orçamentais introduzidas, no decurso do ano, nos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.

A) Visão Global

Em 2005, foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir indicadas:

a.1) Orçamento dos serviços integrados

- ◆ Alterações que aumentaram o montante global da despesa orçamentada, e da receita prevista, em €9.621,2 milhões (11,6%), em resultado da abertura de créditos especiais (€7.543,0 milhões) autorizados pelo Governo e das modificações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, rectificativa do Orçamento do Estado (€2.078,2 milhões). Através dessas

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (aplicável pela primeira vez ao Orçamento do Estado para 2003), alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto (terceira alteração à Lei n.º 91/2001).

alterações orçamentais, as receitas efectivas foram reduzidas em €1.704,1 milhões, enquanto as dotações para despesas efectivas aumentaram €2.621,2 milhões, o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (€7.618,7 milhões) em €4.325,3 milhões (56,8%).

- ◆ Alterações decorrentes de transferências de verbas que modificaram o montante global da despesa prevista, por ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada:
 - ◇ Previstas na alínea a) do n.º 4 do artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental;
 - ◇ Previstas no artigo 5.º da Lei do Orçamento do Estado;
 - ◇ Efectuadas no âmbito da execução dos programas orçamentais;
 - ◇ Relativas à distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, tendo sido utilizados €264,4 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço das dotações destinadas a despesas com pessoal (€156,8 milhões).
- ◆ Alterações de natureza funcional: as alterações orçamentais com origem na abertura de créditos especiais, no orçamento rectificativo e na distribuição da dotação provisional determinaram acréscimos da despesa orçamentada, na óptica da classificação funcional, tendo os mais significativos se registado nas dotações com as classificações funcionais 4.01 – Operações da Dívida pública (€6.408,0 milhões), 2.02 – Saúde (€2.239,1 milhões), 2.03 – Segurança e Acção Sociais (€585,9 milhões) e 2.01 – Educação (€463,5 milhões).
- ◆ Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por ministério ou capítulo, nem por funções: além das alterações orçamentais referidas, o Governo procedeu a transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial que, de acordo com as relações trimestrais das alterações orçamentais, ascenderam no seu conjunto a €7.770,9 milhões, o que correspondeu a 9,3 % do total do orçamento anual.
- ◆ Alterações de natureza económica: em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de €3.522,4 milhões (9,8%) que resultou, essencialmente, do reforço das dotações relativas a transferências correntes (€2.715,0 milhões, ou seja, 16,5%) e a despesas com pessoal (€1.060,2 milhões, ou seja, 8,3%). As dotações para despesas de capital efectivas registaram uma diminuição de €901,2 milhões (-13,1%), devido à anulação das dotações relativas a transferências de capital (€599,9 milhões, ou seja, -14,7%) e à anulação (€350,0 milhões) operada na dotação provisional para despesas de capital, através do orçamento rectificativo.

a.2) Orçamentos dos serviços e fundos autónomos

- ◆ Alterações aos orçamentos da receita dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências de serviços e fundos autónomos) em €8.290,5 milhões, o que significou um acréscimo de 33,6% em relação ao valor da receita inicialmente prevista (€24.668,9 milhões). As alterações orçamentais correspondentes ao aumento da receita de passivos financeiros ascenderam a €800,0 milhões, pelo que as receitas efectivas previstas inicialmente (€24.279,7 milhões) tiveram um acréscimo de €7.490,5 milhões (30,5%).
- ◆ Alterações aos orçamentos da despesa dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências para serviços e fundos autónomos) em €8.077,0 milhões, o que significou um acréscimo de 34,1% em relação ao valor inicial (€23.700,9 milhões). O valor



com
març
2007
P. P. P.
9

inicialmente orçamentado para despesas efectivas (€22.927,0 milhões) foi reforçado em €7.191,4 milhões (31,4%), tendo as alterações para reforço da despesa com passivos financeiros (amortização de dívida) ascendido a €885,6 milhões.

Este conjunto de alterações implicou o aumento em €299,1 milhões do excedente inicialmente previsto dos serviços e fundos autónomos (€1.352,7 milhões), +22,1%, traduzindo uma deficiente orçamentação inicial das receitas e das despesas deste subsector.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Abertura de créditos especiais com contrapartida em receita não efectiva

À semelhança do que se tinha verificado na Conta Geral do Estado de 2003 em matéria de alterações orçamentais autorizadas pelo Governo mediante a abertura de créditos especiais, a dotação do Capítulo 07 – Gestão da Dívida Pública do orçamento do Ministério das Finanças, com a classificação económica 10 – Passivos Financeiros (amortização de dívida), foi reforçada em €7.000 milhões por contrapartida do aumento da receita inscrita em Passivos Financeiros, que constitui receita não efectiva.

Tal como se referiu no Parecer sobre a Conta desse ano, essas alterações orçamentais carecem de autorização da Assembleia da República uma vez que, nos termos do artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental, as alterações orçamentais que, como é o caso, aumentam o montante total de um título ou capítulo do orçamento dos serviços integrados são da sua competência. Exceptuam-se as enumeradas no n.º 2 do mesmo artigo, que não incluem as alterações orçamentais com contrapartida em receitas não efectivas. Em conclusão, a Lei de enquadramento orçamental não contempla a abertura de créditos especiais pelo Governo com contrapartida em passivos financeiros, pelo que a referida alteração orçamental é ilegal.

b.1.2) Alterações de natureza funcional

Com contrapartida na dotação provisional, foram efectuadas alterações orçamentais, extemporaneamente, em Junho de 2006, para permitir estornar alterações orçamentais entre classificações funcionais distintas, que haviam sido efectuadas indevidamente como se de gestão flexível se tratasse. Embora tenham sido, desse modo, corrigidas várias dessas situações, não foi corrigida uma, relativamente à qual não foi cumprido o disposto no artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental, que estabelece que as alterações de natureza funcional são da competência da Assembleia da República.

b.1.3) Alterações orçamentais da competência do Governo

Apesar da nova Lei de enquadramento orçamental, que entrou em vigor no início de 2003, estabelecer no n.º 3 do seu artigo 51.º que o “Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência”, tal ainda não ocorreu.

Recomendação 1 – PCGE/2005

Recomenda-se ao Governo que, pela via legislativa prevista na Lei de enquadramento orçamental, sejam definidas essas regras.

b.1.4) Publicitação das alterações orçamentais efectuadas no 4.º trimestre

Apesar de o artigo 52.º da Lei de enquadramento orçamental estabelecer que os mapas da Lei do Orçamento do Estado, modificados em virtude das alterações orçamentais neles introduzidas no 4.º trimestre, devem ser publicadas no Diário da República até final de Fevereiro do ano seguinte, os mapas relativos a 2005 tiveram um carácter provisório, constando a informação definitiva apenas da Conta Geral do Estado.

Recomendação 2 – PCGE/2005

Considerando que a nova Lei de enquadramento orçamental, estabelece, pela primeira vez, normas sobre a publicação das alterações orçamentais, fixando o prazo de um mês sobre o final do trimestre para a publicação das alterações ocorridas nos 1º a 3º trimestres, e de dois meses para as efectuadas no 4º trimestre, vindo ao encontro de preocupações manifestadas pelo Tribunal de imprimir maior transparência ao processo de execução orçamental, a Direcção-Geral do Orçamento deverá adaptar-se a este novo quadro legal e evitar a publicação de informação provisória, por não ser esse o espírito da Lei de enquadramento orçamental.

b.1.5) Transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública das receitas das privatizações

À semelhança do ano anterior, as transferências das receitas das privatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública continuaram a ser classificadas na função 4.01 – Operações da dívida pública, embora não se trate de operações da dívida pública; face à natureza das despesas em causa (transferências para serviços e fundos autónomos), a classificação funcional correcta seria na função 4.02 – Transferências entre administrações públicas. Tal como já foi salientado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, é ainda de referir que, em termos da classificação orgânica, essas transferências, que sempre haviam sido incluídas no Cap. 60 – Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças, passaram, em 2004 e 2005, a integrar o Cap. 07 – Gestão da Dívida Pública, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções na conta de execução orçamental.

b.1.6) Estrutura da Conta Geral do Estado

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista no artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental, com as excepções a seguir referidas.

- ◆ Pelas razões previstas na própria Lei de enquadramento orçamental, não constam da Conta Geral do Estado de 2005 os Mapas XXX – Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados, XXXI – Balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos, bem como o Mapa dos compromissos assumidos, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial desses organismos;
- ◆ Não constam também da Conta o Mapa XV-A – Repartição regionalizada dos programas e medidas – PIDDAC da Regionalização nem os mapas informativos 5 – Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização, 6 – Créditos extintos por confusão, 27 – Alterações orçamentais referentes à conta do subsector dos fundos e serviços autónomos, 38-A e 38-B, relativos às despesas cruzadas segundo as



com.
març
P. P. P.
S

classificações orgânica/económica e orgânica/funcional, referentes à conta do Sistema de Segurança Social.

- ◆ Em relação ao conteúdo dos mapas da Conta salienta-se:
 - ◇ Os mapas que, no seu conjunto, constituem o Mapa XV – Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central (PIDDAC) têm origem no Departamento de Prospectiva e Planeamento, continuando a informação neles contida a ter um carácter provisório, tal como no ano anterior;
 - ◇ O Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos evidencia apenas, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2005, ou seja, o seu conteúdo não reflecte as responsabilidades contratuais plurianuais assumidas.

O conteúdo de diversos mapas que integram a Conta Geral do Estado é objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Parecer.

II – Execução do Orçamento da Receita

O Parecer sobre a execução do orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado de 2005 encontra-se suportado pela análise da evolução da receita, incluindo a comparação entre receita prevista e cobrada, do respectivo modelo de contabilização, em que se avalia a evolução relativa à implementação do regime de contabilização da receita do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, e dos resultados globais constantes da Conta.

Esta análise foi, ainda, complementada com os resultados obtidos com as seguintes acções:

- ◆ Auditoria à contabilização das receitas cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo¹, que teve por objectivo avaliar a implementação do regime de contabilização das receitas do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e regulado pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho, e visou, igualmente, a apreciação de informação relativa à contabilidade separada, também designada por auxiliar ou contabilidade B.

Foram objecto desta acção os serviços da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, intervenientes no circuito da liquidação, cobrança e contabilização destas receitas, com destaque para a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários, a quem compete assegurar e coordenar a gestão do processo de centralização das receitas e do tratamento da respectiva informação.

- ◆ Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal² cujo objectivo consistiu na avaliação do processo de contabilização e controlo da receita do Estado arrecadada em fase de execução fiscal.

¹ Relatório n.º 32/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização das receitas cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (disponível em www.tcontas.pt).

² Relatório n.º 40/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal.

Esta auditoria justificou-se por ter ocorrido, no início do ano de 2005, a integração das receitas arrecadadas em execução fiscal no circuito do documento único de cobrança o que, de acordo com a Direcção-Geral dos Impostos, veio permitir o efectivo controlo destas receitas e possibilitar o seu acompanhamento, e pelo facto de, pela primeira vez, a receita do Estado arrecadada em execução fiscal surgir contabilizada de forma autónoma, tendo para o efeito sido criado o balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC)¹.

Ao objecto desta acção correspondeu o conjunto de serviços da Direcção-Geral dos Impostos com intervenção no processo de contabilização da referida receita, em particular a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, bem como outros serviços com intervenção no circuito da informação, como a Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.

Na Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, os serviços do Tribunal contactaram, no que se refere ao sistema de execuções fiscais com a Área de Sistemas da Justiça Tributária e, relativamente ao sistema de distribuição da receita com a Área de Sistemas de Gestão de Fluxos Financeiros.

A análise da informação reportada ao Tribunal até 28 de Fevereiro de 2006, sobre dívidas fiscais objecto da cessão, teve por finalidade avaliar grau de execução dessas dívidas, aferir da coerência e fiabilidade dessa informação e acompanhar a execução das operações efectuadas nesse âmbito.

A cessão de créditos do Estado relativos a dívidas fiscais foi regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, e efectuada em 19 de Dezembro de 2003, tendo o valor nominal dos créditos cedidos sido determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003 (data de separação da Carteira de Créditos). Através desta operação foram cedidos 1.390.758 créditos do Estado no valor de €9.446.137.174, por um preço inicial equivalente a 15,38% desse valor e por um eventual preço diferido a determinar após ser concluída a operação de titularização desses créditos.

Os resultados da auditoria realizada à cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão, incluídos no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, determinaram a necessidade de acompanhar a evolução dessas dívidas, bem como do respectivo processo de contabilização e controlo, de forma a avaliar o seu impacto na execução do orçamento da receita do Estado para 2005 e, assim, habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre o desenvolvimento da operação em causa, no presente Parecer.

A) Visão Global

a.1) Evolução da receita cobrada

No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução da receita líquida do subsector Estado no período de 2001 a 2005, por totais de capítulos e seus agrupamentos.

¹ Inicialmente designado por balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCGF), devido ao facto da actual Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo ser designada por Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, até à publicação da Portaria n.º 257/2005, de 16 de Março, que aprovou a estrutura, competências, organização e funcionamento dos serviços da Direcção-Geral dos Impostos.



com. 14/02/07
[Signature]

Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada

Designação	Valores (€ milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	Média
Receitas correntes	27 711,4	30 295,3	30 650,2	30 695,1	32 198,4	9,3	1,2	0,1	4,9	3,8
Impostos directos	11 337,6	11 897,9	11 255,1	11 307,9	11 519,2	4,9	-5,4	0,5	1,9	0,4
Impostos indirectos	14 842,9	16 611,0	17 338,1	17 074,5	18 916,5	11,9	4,4	-1,5	10,8	6,3
Contrib. p/ SS, CGA e ADSE	81,1	97,7	92,9	94,4	99,4	20,4	-4,9	1,6	5,3	5,2
Taxas, e outras penalidades	286,8	281,0	361,6	476,7	410,3	-2,0	28,7	31,8	-13,9	9,4
Rendimentos da propriedade	403,9	554,4	485,2	555,5	193,6	37,2	-12,5	14,5	-65,1	-16,8
Transferências correntes	287,1	464,9	634,9	680,9	627,1	62,0	36,6	7,2	-7,9	21,6
Venda bens e serviços correntes	276,3	334,3	414,1	381,0	378,6	21,0	23,9	-8,0	-0,6	8,2
Outras receitas correntes	195,7	54,1	68,3	124,2	53,7	-72,4	26,2	81,8	-56,8	-27,6
Receitas de capital	16 273,1	23 056,9	34 982,9	39 559,6	55 372,6	41,7	51,7	13,1	40,0	35,8
Venda de bens de investimento	22,5	571,8	77,5	10,6	125,3	2440,4	-86,4	-86,3	1082,1	53,6
Transferências de capital	169,1	295,1	188,5	169,1	80,3	74,5	-36,1	-10,3	-52,5	-17,0
Activos financeiros	477,3	452,1	23,8	1 285,1	430,1	-5,3	-94,7	5.299,6	-66,5	-2,6
Passivos financeiros	15 604,1	21 310,0	34 357,3	38 026,4	54 735,1	36,6	61,2	10,7	43,9	36,9
Outras receitas de capital	0,0	427,9	335,8	68,4	1,8	-	-21,5	-79,6	-97,4	-
Outras receitas	646,2	504,7	405,5	456,2	525,9	-21,9	-19,7	12,5	15,3	-5,0
Recursos próprios comunitários	181,0	140,7	134,2	159,1	144,8	-22,3	-4,6	18,6	-9,0	-5,4
Reposições não abatidas	267,5	228,0	127,4	171,1	210,6	-14,8	-44,1	34,3	23,1	-5,8
Saldo da gerência anterior	197,7	136,0	143,9	126,0	170,5	-31,2	5,8	-12,4	35,3	-3,6
Total da receita efectiva	29 026,5	32 546,9	31 681,3	32 684,5	33 361,8	12,1	-2,7	3,2	2,1	3,5
Total da receita	44 630,7	53 856,9	66 038,6	70 710,9	88 096,9	20,7	22,6	7,1	24,6	18,5
Operações extra-orçamentais	248,7	488,8	1.345,4	772,6	2.446,4	96,6	175,2	-42,6	216,6	77,1
Total geral	44 879,4	54 345,7	67 384,0	71 483,5	90 543,3	21,1	24,0	6,1	26,7	19,2

Observa-se que o total da receita efectiva registou taxas de crescimento muito inferiores às dos passivos financeiros, tanto em termos médios do período (3,5% e 36,9%, respectivamente) como em cada um dos anos considerados, não obstante a adopção de medidas extraordinárias para redução do défice público, tais como a regularização extraordinária de dívidas fiscais (2002), a operação de cessão de créditos fiscais para efeitos de titularização (2003), a reprivatização de partes sociais de empresas (2004) e a venda de bens de investimento (2002 e 2004). Os gráficos seguintes ilustram a evolução da receita líquida cobrada em termos de valores absolutos e relativos.

Gráfico II.1 – Evolução da receita

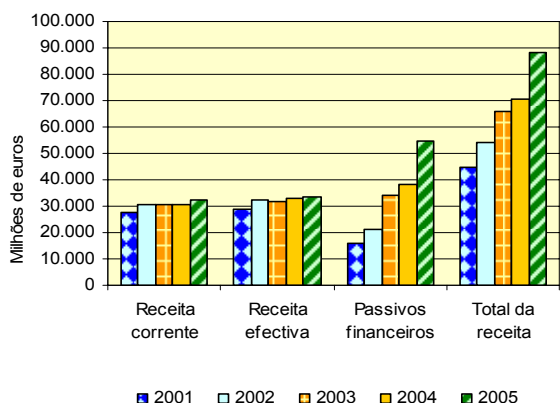
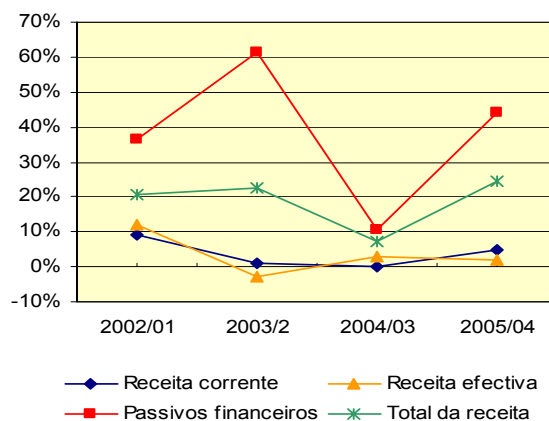


Gráfico II.2 – Taxas de crescimento da receita



No quadro seguinte apresentam-se os pesos no PIBpm da receita fiscal líquida, da receita efectiva não fiscal, do total da receita efectiva, dos passivos financeiros e do total da receita.

Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB

(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Receita fiscal / PIB	20,2	21,1	20,8	19,8	20,6	20,5
Receita efectiva não fiscal / PIB	2,2	3,0	2,2	3,0	2,0	2,5
Total da receita efectiva / PIB	22,4	24,0	23,0	22,9	22,6	23,0
Passivos financeiros / PIB	12,1	15,7	25,0	26,6	37,1	23,3
Total da receita / PIB	34,5	39,8	48,0	49,4	59,8	46,3

Fontes: DGO (CGE) e INE (Contas Nacionais – base 2000).

Como se verifica, o peso da receita fiscal no PIB manteve-se relativamente estável ao longo do período, estando o valor do último ano bastante próximo do valor médio (20,6% e 20,5%, respectivamente). Por sua vez, a receita efectiva não fiscal representou em média apenas 2,5% do PIB, com um mínimo de 2,0% no último ano, e máximos de 3,0% em 2002 e 2004 devido, sobretudo, ao aumento das receitas de venda de bens de investimento e de activos financeiros, respectivamente. Em resultado das variações dos pesos relativos da receita fiscal e da receita efectiva não fiscal, o total da receita efectiva representou 23,0% do PIB na média do período, com um mínimo de 22,4% em 2001 e um máximo de 24,0% em 2002, ano a partir do qual a sua importância relativa tem vindo a baixar gradualmente, atingindo 22,6% em 2005.

Por outro lado, verifica-se que os passivos financeiros têm vindo sempre a aumentar substancialmente o seu peso – de 12,1% em 2000 para 37,1% em 2005 – resultando desse facto que também o total da receita tem aumentado significativamente o seu peso no PIB – de 34,5% em 2001 para 59,8% em 2005.

Tomando como deflator a taxa de variação dos preços em 2005 implícita no PIB (2,7%)¹, obtêm-se as seguintes taxas de crescimento real em 2005: receita efectiva (-0,6%), receita fiscal (4,5%), receita efectiva não fiscal (-33,7%), passivos financeiros (40,2%), total da receita (21,4%) e PIB (0,4%). Assim, não obstante um crescimento em termos reais da receita fiscal superior ao do PIB, o total da receita efectiva registou uma quebra em termos reais relativamente ao valor atingido em 2004, devido à diminuição das receitas efectivas não fiscais, enquanto o total da receita apresentou um crescimento acentuado em termos não só nominais, mas também reais, devido ao aumento dos passivos financeiros.

a.2) Modelo de contabilização da receita em 2005

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2005, continuou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro. Esteve ainda sujeita, a partir de Janeiro de 2005, à aplicação das orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, em documento datado de 13 de Janeiro de 2005 e designado por Instruções para o lançamento das tabelas de receita do Estado que são, em muitos aspectos, similares às difundidas para os anos de 2003 e 2004, ou seja, desde a implementação do sistema de gestão de receitas e do sistema central de receitas.

¹ Obtido pelos serviços do Tribunal a partir dos elementos do INE (Contas Nacionais – base 2000).



20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

Em 2005, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para o ano transacto, tendo sido suportado pela utilização do sistema de gestão de receitas disponibilizado aos serviços administradores da receita fiscal, e do sistema central de receitas da Direcção-Geral do Orçamento, tendo como entidades intervenientes no processo de contabilização a Direcção-Geral do Orçamento, a Direcção-Geral do Tesouro, a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo. Estas três últimas entidades efectuaram o registo da informação necessária à Conta Geral do Estado no sistema de gestão de receitas, tendo para o efeito sido utilizados 396 centros de receita (balcões) e 14 operações de execução (incluindo os saldos transitados de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos), de acordo com as versões do sistema central de receitas remetidas ao Tribunal.

A Direcção-Geral dos Impostos foi a entidade responsável pelo registo da informação em 393 balcões afectos às receitas de impostos sobre o rendimento, do imposto sobre o valor acrescentado, do imposto do selo, das restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças, de receitas obtidas pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças, dos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de multi-imposto e, a partir de 2005, à receita do Estado arrecadada em execução fiscal, aos valores arrecadados no âmbito do regime excepcional de regularização tributária, às receitas do imposto de circulação e às receitas do imposto de camionagem. No que se refere aos restantes três balcões, dois foram utilizados pela Direcção-Geral do Tesouro para o registo das receitas obtidas por movimentos escriturais e não escriturais e um pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo para registar as receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

Dos balcões utilizados pela primeira vez em 2005, há a destacar o destinado ao registo das receitas arrecadadas ao abrigo do regime excepcional de regularização tributária de elementos patrimoniais colocados no exterior, aprovado pelo artigo 5.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que alterou o Orçamento do Estado para 2005. Um outro balcão, utilizado pela primeira vez no ano de 2005, foi o relativo ao registo da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, que coincidiu com a integração destas receitas no circuito do documento único de cobrança.

A análise dos dados constantes das versões do sistema central de receitas, remetidas periodicamente pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal, permitiu constatar o incumprimento:

- ◆ Do prazo definido pela Direcção-Geral do Orçamento para o registo da informação original de cada período de incidência mensal (até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução);
- ◆ Do prazo determinado por aquela direcção-geral (até 31 de Março de 2006) para os serviços intervenientes na contabilização terem conciliado e inserido no sistema de gestão de receitas a informação sobre a receita orçamental de 2005 (à excepção dos balcões utilizados pela Direcção-Geral dos Impostos para o registo das receitas de imposto do selo, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto sobre o valor acrescentado, liquidações prévias, bem como do balcão utilizado pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo).

a.2.1) Receitas Cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

a.2.1.1) Contabilidade A

Os valores apurados nos serviços periféricos¹, já cobrados ou garantidos para efeitos de cobrança em prazo certo, constituem a contabilidade A a partir da qual são obtidos os elementos contabilísticos registados na Conta Geral do Estado referentes à execução orçamental das receitas do Estado arrecadadas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Tal como em anos anteriores, a responsabilidade por esta contabilização coube à Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários que procedeu ao registo da informação contabilística relativa aos 31 serviços de si dependentes no balcão central da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo do sistema de gestão de receitas. No quadro seguinte são apresentados os valores definitivos da receita líquida económica e da receita líquida financeira para o ano de 2005.

Quadro II.3 – Apuramento da receita líquida da DGAIEC para o ano de 2005

(em milhares de euros)

Designação	Receita Cobrada (1)	Reembolsos Emitidos (2)	Reembolsos Cancelados (3)	Reembolsos Pagos (4)	Receita Líquida Económica (1-2+3)	Receita Líquida Financeira (1-4)
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos	3 003 175,3	10 481,0	0,0	10 481,0	2 992 694,3	2 992 694,3
Imposto sobre o valor acrescentado	1 036 616,4	456,4	0,0	456,4	1 036 160,0	1 036 160,0
Imposto automóvel	1 175 896,4	2 755,1	0,0	2 737,9	1 173 141,3	1 173 158,4
Imposto de consumo sobre o tabaco	1 324 912,1	1 976,5	0,0	1 976,5	1 322 935,6	1 322 935,6
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas	180 125,3	192,0	0,0	192,5	179 933,3	179 932,8
Recursos Próprios Comunitários	143 059,7	1.517,3	0,0	1 361,8	141 542,5	141 698,0
Outras receitas	22 313,3	1 116,8	0,0	1 116,8	21 196,6	21 196,6
Total	6 886 098,5	18 495,1	0,00	18 322,9	6 867 603,6	6 867 775,7

Fonte: DGO (SCR).

A Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários continuou a elaborar as tabelas de execução orçamental da receita do Estado, a partir das quais efectuou os lançamentos contabilísticos no sistema de gestão de receitas. Estes lançamentos referem-se, exclusivamente, à execução da receita imputada ao continente. Apesar do sistema prever o seu registo, não foram contabilizadas operações de tesouraria por as receitas que lhe correspondem e que respeitam a impostos administrados pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo constituírem receitas afectas às regiões autónomas e ao Fundo Florestal Permanente.

Para elaboração das tabelas, a referida direcção de serviços efectua, mensalmente, extracção da informação residente no sistema de contabilidade aduaneira através da ferramenta informática denominada *Business Object*. Aos valores obtidos através deste sistema é necessário expurgar a parcela

¹ Entende-se por serviços periféricos ou estâncias aduaneiras da DGAIEC todas as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.



com.
março
2007
P. P. P.
9

correspondente à receita das regiões autónomas e deduzir à receita apurada de imposto sobre os produtos petrolíferos o valor consignado ao Fundo Florestal Permanente.

Para além da informação extraída do *Business Object*, a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários recorre ainda, para efeitos da elaboração das tabelas, a uma base de dados da qual consta a informação relativa a reembolsos e outras operações que, pela sua natureza, não estão registadas no sistema de contabilidade aduaneira (por exemplo rectificações e resultado da conciliação efectuada entre as entidades administradoras da receita e a Direcção-Geral do Orçamento) e que designa por movimentos extra-sistema de contabilidade aduaneira.

Através da análise do quadro seguinte verifica-se que a informação registada no sistema de gestão de receitas para as operações liquidação, anulação de liquidação e cobrança teve como fonte primária e principal o sistema de contabilidade aduaneira (mais de 99%) pelo que os movimentos extra-sistema de contabilidade aduaneira tiveram um impacto pouco significativo no valor final destas operações. No caso da informação sobre os reembolsos, os movimentos extra-sistema de contabilidade aduaneira contribuíram com cerca de 62% do valor final registado por essa operação de execução no sistema de gestão de receitas, uma vez que o sistema de contabilidade aduaneira não efectua o tratamento informático dos reembolsos.

Quadro II.4 – Fontes da informação registada no sistema de gestão de receitas

(em milhares de euros)

Operação de execução	SCA	% Total	Movimentos extra-SCA	% Total	Total
Liquidação	6 986 946,8	99,27	-50 624,5	0,73	6 936 322,3
Anulação de liquidação	53 706,0	99,16	-448,6	0,84	53 257,4
Cobrança	6 936 581,3	99,27	-50 482,7	0,73	6 886 098,6
Reembolsos emitidos	7 012,4	37,91	11 482,7	62,09	18 495,1
Reembolsos pagos	6 840,2	37,33	11 482,7	62,67	18 322,9

Fonte: DGAIEC (SCA e Movimentos extra-SCA).

Para além dos procedimentos subjacentes à contabilização das receitas cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, a auditoria realizada permitiu concluir que este serviço administrador tem envidado esforços no sentido de reunir as condições necessárias para cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado através:

- ◆ De nomeação formal do responsável pela contabilização, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000;
- ◆ Do cumprimento do n.º 3 do artigo 2.º das normas aprovadas pela referida portaria, por dispor de suporte documental e electrónico contendo os elementos justificativos dos factos e operações registados no sistema de gestão de receitas;
- ◆ Do cumprimento do prazo estatuído no n.º 7 do Ponto II da Circular, Série A, n.º 1304, da Direcção-Geral do Orçamento, na medida em que a execução orçamental das receitas do Estado por si administradas foi conciliada e inserida no sistema de gestão de receitas até ao final do mês de Março de 2006.

a.2.1.2) Contabilidade B

De acordo com as instruções anexas à Circular n.º 273/91, Série II, de 20 de Dezembro, da então Divisão de Documentação e Informação da Direcção-Geral das Alfândegas, devem ser inscritos na contabilidade B, os valores liquidados relativos a cobranças a posteriori, a processos técnicos (apenas quanto às diferenças para os maiores direitos), aos montantes cujo pagamento tenha que ficar suspenso por interposição, nos termos legais, de recursos contenciosos de actos de liquidação da estância aduaneira e a outras liquidações officiosas.

A obrigatoriedade de utilização da dupla contabilidade aplica-se apenas às imposições de carácter comunitário (de acordo com o Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000) mas a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo tornou-a extensiva a todas as receitas nacionais sob a sua administração. Nos últimos três anos, esta direcção-geral tem promovido alterações no âmbito da contabilidade B, as quais passaram pela informatização da mesma. Este processo permitiu que, desde 2004, os serviços periféricos efectuem os respectivos registos contabilísticos directamente no sistema de contabilidade aduaneira. É de referir que, até àquele ano, a contabilidade separada era suportada apenas em registos manuais, efectuados no Livro Auxiliar de Registo de Liquidação, com as consequências negativas que daí advinham para a gestão e o controlo da dívida.

Na fase de migração dos dados para o sistema informático surgiram problemas com a transferência da informação relativa aos operadores cujo número de contribuinte se encontrava suspenso naquele sistema. Quando a data da aceitação era posterior à data da suspensão, foi necessário recolher um número fictício para permitir a validação do sistema que impede o registo de liquidações de operadores cujo estatuto tenha sido cancelado e o número de identificação fiscal suspenso. Verificou-se ainda, que a data do termo do prazo de pagamento nem sempre era conhecida, tendo sido estabelecido como critério a indicação, pelo utilizador, de uma data nunca anterior à data da liquidação. Os dados necessários ao sistema de contabilidade aduaneira, mas que não constavam dos registos da base de dados residente na Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários, foram preenchidos automaticamente no processo de importação com termo do prazo igual à data do carregamento dos dados.

A acção realizada permitiu concluir que, para os procedimentos de registo e de controlo, o sistema de contabilidade aduaneira obriga ao registo da data limite de pagamento nas liquidações provisórias (que não têm inscrição contabilística) assim como nas liquidações referentes à contabilidade B. No primeiro caso, é utilizada a data limite da garantia ou certificado de depósito constituído para o efeito. No segundo caso, a data é atribuída antes de ser conhecida a data da notificação do operador, facto que conduz a que o prazo indicado pelo sistema nem sempre corresponda ao prazo legal de pagamento voluntário. Nos termos da lei, o prazo para pagamento inicia-se a partir da data de notificação que, nem sempre corresponde à data do lançamento do registo de liquidação. Verificou-se também que o sistema não comporta qualquer mecanismo de alerta, no caso de omissão da liquidação de juros na cobrança de uma dívida paga fora de prazo.

Os resultados obtidos com as amostras de registos de liquidação da contabilidade B confirmam que os registos de liquidação correspondem a dívidas que, em regra, tiveram origem em acções inspectivas ou de natureza fiscalizadora e originaram a instauração de um processo de execução fiscal. A alfândega procede à emissão da certidão de dívida quando não se verifique pagamento voluntário e não exista garantia, ou esta não seja suficiente para cobrir o montante em dívida, e envia-a ao serviço de finanças que instaura o processo de execução fiscal. A análise dos processos seleccionados veio demonstrar que a morosidade com que os processos de execução fiscal são tramitados, quer nos serviços de finanças, quer nos tribunais, põe em causa o sucesso da respectiva cobrança coerciva.



com.
març
2007
P. P. P.
8

Nos serviços periféricos visitados, foi possível constatar também que, apesar da informação sobre os registos de liquidação já se encontrar informatizada, existe ainda um conjunto de constrangimentos que têm dificultado a gestão e o controlo eficientes da dívida aduaneira, a saber:

- ◆ O sistema não permite a transferência de forma automática dos registos de liquidação da contabilidade A para a contabilidade B, quando necessário, pelo que esta transferência ainda é executada manualmente;
- ◆ A emissão da certidão de dívida, a liquidação de juros compensatórios e a liquidação de juros de mora não são efectuadas de forma automática;
- ◆ O sistema não permite extrair *outputs* necessários à gestão eficiente da dívida (nomeadamente, controlo de prazos e motivo subjacente à manutenção da dívida), pelo que os serviços mantêm, em paralelo, a elaboração de mapas auxiliares, de estrutura heterogénea, que lhes permita também recolher os elementos que o sistema não fornece. A este respeito, saliente-se que a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários continua a recolher os elementos necessários para manter actualizada a sua base de dados sobre a contabilidade B;
- ◆ As deficiências no circuito de comunicação das cobranças efectuadas pela Direcção-Geral dos Impostos em sede de execução fiscal, de dívidas liquidadas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, quer pelo atraso nesta comunicação às estâncias aduaneiras, quer pela dificuldade em imputar as cobranças aos respectivos processos, por falta de recolha dos elementos necessários, nomeadamente, o número da certidão de dívida.

Na sequência da auditoria realizada verificou-se que na caixa recebedora existente na Alfândega de Leixões não eram inscritos, apenas, os valores recebidos na referida alfândega, mas também, os valores recebidos na Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto. Sobre este aspecto, deve referir-se que o Despacho n.º 2517/2002, de 18 de Janeiro, do Ministro das Finanças, publicado na 2.ª Série do Diário da República, em 1 de Fevereiro de 2002, determina que na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo estão autorizados a exercer funções de caixa as alfândegas, as delegações aduaneiras e os postos aduaneiros previstos no ponto 1.2 do mencionado despacho. Deverá, no entanto, realçar-se que, depois da entrada em vigor deste despacho, a estrutura interna da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo foi alterada, encontrando-se actualmente em vigor a estrutura referida no Mapa I, anexo ao Despacho n.º 23442/2004, de 4 de Novembro, do Ministro das Finanças, publicado na 2.ª Série do Diário da República, em 16 de Novembro de 2004. Segundo este, da relação dos serviços que desempenham funções de caixa não consta a Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto.

a.2.2) Receitas em execução fiscal

De acordo com o actual modelo de contabilização e como atrás referido, o sistema de gestão de receitas é utilizado pelas entidades administradoras da receita para o registo da receita do Estado pelo que no balcão 0018 apenas é registada a parte da receita arrecadada em execução fiscal que constitui receita do Estado. O balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC) foi criado pela Direcção-Geral do Orçamento através da adenda às Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2004, emitidas em 13 de Janeiro de 2004, embora tenha sido utilizado pela primeira vez no processo de contabilização da receita relativa ao ano de 2005.

As cobranças em execução fiscal integraram o circuito do documento único de cobrança a partir de 4 de Janeiro de 2005, de acordo com o Ofício Circulado 60041/2004, de 29 de Dezembro, da Direcção de Serviços de Justiça Tributária, pelo que toda a receita arrecadada em execução fiscal contabilizada como dizendo respeito ao ano de 2005, foi integrada no circuito do documento único de cobrança.

Com a integração da cobrança coerciva no circuito do documento único de cobrança e a autonomização da contabilização da parte que constitui receita do Estado num único balcão, estabeleceu-se um novo circuito de informação caracterizado pela intervenção de uma multiplicidade de serviços, quer da Direcção-Geral dos Impostos quer da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, e de sistemas informáticos para tratamento da informação e apuramento dos valores a contabilizar.

Dos sistemas informáticos, destaca-se o sistema de distribuição da receita, implementado em Março de 2005 com o objectivo de proceder à recepção da informação detalhada da cobrança executiva e à classificação contabilística da informação. De referir que este sistema ainda não gera informação para alimentar directamente o sistema de gestão de receitas pelo que, até esta funcionalidade ser implementada, o registo da informação continuará a ser efectuado manualmente.

A receita arrecadada em execução fiscal pode ter origem num pagamento efectuado através de um documento único de cobrança (guia de pagamento Modelo 50, guia de pagamento Modelo 51, guia de pagamento de processos aderentes ao regime especial de pagamento previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, documento de citação da dívida ou guia de pagamento extraída da Internet) ou por compensação de dívidas de execução fiscal com créditos calculados a favor do sujeito passivo.

No processo de contabilização da receita arrecadada em 2005 no balcão 0018, foram utilizadas as operações de execução: cobrança por pagamento voluntário, má cobrança, liquidação e anulação de liquidação.

a.2.2.1) Apuramento dos valores a contabilizar

A Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo contabiliza a receita do Estado arrecadada em execução fiscal no balcão 0018 utilizando a informação proveniente:

- ◆ Do sistema de distribuição da receita, para a cobrança e a má cobrança;
- ◆ Dos sistemas centrais dos impostos e do sistema de gestão de fluxos financeiros para a liquidação e a anulação de liquidação.

Relativamente à cobrança de processos de execução fiscal, que constituem créditos objecto da operação de cessão para efeitos de titularização, efectuada em 19 de Dezembro de 2003, os valores contabilizados não são os apurados pelo sistema de distribuição da receita, mas sim os que constam dos mapas elaborados mensalmente pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária, pelo que, para cada uma das classificações económicas em que haja importâncias abrangidas pela operação de cessão, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo procede a dois lançamentos distintos no sistema de gestão de receitas:



com.
março
2006
P. P. P.
8

- ◆ No primeiro lançamento, recorrendo à informação proveniente do sistema de distribuição da receita, insere o valor correspondente à soma da cobrança de receita do Estado bruta¹ com a cobrança de dívidas cedidas bruta;
- ◆ O segundo corresponde à dedução do valor da cobrança de dívidas cedidas líquida da má cobrança (informação proveniente dos mapas elaborados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária).

Os restantes impostos não se encontram suportados por sistemas informáticos que permitam identificar as liquidações que, por falta de pagamento, evoluem para execução fiscal, pelo que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo assumiu que a liquidação era igual à cobrança, não tendo sido considerados quaisquer valores respeitantes a anulação de liquidação.

a.2.2.2) Saldos

Uma vez que entrou em funcionamento, em 2005, o balcão 0018 não apresenta saldo de liquidação transitado do ano anterior. Contudo, era necessário fazer reflectir neste balcão o valor das liquidações que tivessem transitado de 2004 para 2005 em fase de execução fiscal. A Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo procedeu, já em 2006, ao apuramento dos valores que corresponderiam ao saldo de liquidação em 1 de Janeiro de 2005, das rubricas imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, juros compensatórios, juros de mora e imposto sobre o valor acrescentado e, em Março de 2006, adicionou-os ao valor contabilizado em liquidação, com data valor de Janeiro de 2005. De referir que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, considerando posteriormente que o procedimento adoptado não estaria correcto, efectuou um novo apuramento e procedeu ao lançamento dos valores finais no sistema de gestão de receitas no início do mês de Junho de 2006, ainda que com data-valor de 31 de Janeiro de 2005.

a.2.2.3) Apreciação da fiabilidade dos valores contabilizados

Tendo-se verificado que a maior parte da informação relevante para o apuramento de valores a contabilizar neste balcão provem do sistema de distribuição da receita, aferir da correcção dos valores contabilizados passa necessariamente por analisar os apurados por aquele sistema, designadamente quanto à sua coerência com a informação que consta do sistema de execuções fiscais e da aplicação que gere os processos aderentes ao regime especial de pagamento, previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto.

Analisada a informação constante do sistema de distribuição da receita verificou-se que:

- ◆ Os mapas extraídos pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, com vista ao apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018, correspondem às compensações e aos documentos contabilizados no sistema de distribuição da receita naquele mês e não às aplicações de créditos e pagamentos que efectivamente ocorreram nesse período;
- ◆ Para além dos tipos de documento único de cobrança de execução fiscal foram também contabilizados pelo sistema de distribuição da receita os documentos únicos de cobrança

¹ A cobrança de receita do Estado já não inclui o valor afecto ao Fundo de Estabilização Tributário.

emitidos pelo sistema de contra-ordenações e que correspondem a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação, antes da evolução para cobrança coerciva;

- ◆ Tendo em conta que o sistema de distribuição da receita reparte o valor cobrado de cada documento único de cobrança pelos diferentes tipos de receita e calcula a eventual afectação ao Fundo de Estabilização Tributária e às regiões autónomas ou entrega à entidade externa detentora da receita, as parcelas que compõem o documento podem ter datas de contabilização distintas.

O sistema de distribuição da receita possibilita a identificação da informação em erro, ou seja, do número e valor dos documentos que se encontram por contabilizar, através de dois mapas designados por análise do desvio, um relativo à informação fornecida pelas secções de tesouraria¹ dos serviços de finanças e outro referente às entidades colaboradoras na cobrança. Dos referidos mapas resulta que no sistema de distribuição da receita se encontram em erro, ou seja, por contabilizar 4.232 documentos no valor global de €3,5 milhões.

Contudo, a análise comparativa efectuada permitiu identificar as diferenças entre a informação constante do sistema de execuções fiscais e da aplicação que gere os processos aderentes ao regime especial de pagamento, previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, com a contabilizada no sistema de distribuição da receita, tendo-se apurado que se encontram por contabilizar documentos ou verbas de documento² num total de €62,1 milhões, tal como se explicita no quadro seguinte.

Quadro II.5 – Informação por contabilizar no sistema de distribuição da receita

(em milhões de euros)

Informação por contabilizar no SDR	Valor
Documentos do SEF que não constam do SDR	1,3
Documentos do SEF que se encontram parcialmente contabilizados no SDR	50,0
Documentos da aplicação DL 124/96 que não constam do SDR	2,0
Compensações de créditos em dívidas registadas no SEF que não constam do SDR	8,8
Total	62,1

a.2.2.4) Análise da informação registada na contabilidade do Tesouro

A integração da receita de execução fiscal no circuito documento único de cobrança e a entrada em funcionamento do sistema de distribuição da receita permitiu estabelecer um circuito de informação entre a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral do Tesouro com vista à contabilização daquelas receitas.

¹ A denominação das secções que no âmbito dos serviços de finanças desempenham funções de tesouraria é a que se encontra estatuída no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 237/2004, de 18 de Dezembro, designando-as como secções de tesouraria.

² De entre os documentos que constam como pagos no sistema de execuções fiscais ou na aplicação Decreto-Lei n.º 124/96, há que distinguir os que estão integralmente contabilizados no sistema de distribuição da receita (a soma das verbas já contabilizadas com referência àquele documento único de cobrança corresponde ao valor total do documento), os que se encontram parcialmente contabilizados (ou seja, a soma das verbas contabilizadas com referência àquele documento único de cobrança não coincide com o valor total do documento) e os que não constam do sistema de distribuição da receita (não foi contabilizada qualquer verba com referência a esse documento único de cobrança).



20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

As importâncias recebidas são contabilizadas pelo valor global do documento único de cobrança na conta da Direcção-Geral do Tesouro “021101 – Execuções Fiscais – DUC” cabendo ao sistema de distribuição da receita proceder à classificação/distribuição da receita e dar origem aos ficheiros a remeter à Direcção-Geral do Tesouro com ordens de transferência, movimentando a débito aquela conta por contrapartida do crédito das contas de receita do Estado, Fundo de Estabilização Tributária ou entidades externas, consoante o caso.

Verificou-se que a conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC” apresentava, à data do encerramento da contabilidade do Tesouro com referência ao ano de 2005, um saldo credor de €53,9 milhões, não tendo os serviços da Direcção-Geral dos Impostos, da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros e da Direcção-Geral do Tesouro apresentado qualquer justificação para a existência deste saldo, nem no decorrer da acção, nem em sede de contraditório.

De referir que, decorrendo o prazo para exercício do contraditório pelas entidades auditadas e no âmbito da auditoria às operações de tesouraria de 2005, os serviços do Tribunal verificaram através da análise efectuada à conta “0258066 – Receita Orçamental de 2005 concretizada em 2006”, que €53,0 milhões recebidos no ano de 2005 foram contabilizados na receita desse ano, embora a sua classificação pelo sistema de distribuição da receita, só tivesse sido possível já em Janeiro de 2006, devido a anomalias verificadas nesse sistema.

Da análise efectuada, verificou-se ainda a existência das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC”, que apresentavam movimentos a crédito nos montantes de €8,8 milhões e €16,1 milhões, respectivamente. Desconhecendo-se a origem dos valores nelas reflectidos, foram solicitados esclarecimentos à Direcção-Geral do Tesouro e à Direcção-Geral dos Impostos, tendo-se apurado que o motivo subjacente à abertura das referidas contas foi um pedido formulado pela Direcção-Geral dos Impostos/Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros à Direcção-Geral do Tesouro para que fossem desencadeados os procedimentos destinados a alargar a toda a rede de cobrança o pagamento de dois novos documentos introduzidos no circuito documento único de cobrança, provenientes da Justiça Tributária: o documento único de cobrança de emissão prévia do sistema de execuções fiscais e o documento único de cobrança de emissão prévia do sistema de contra-ordenações.

Do confronto efectuado entre os valores da parte da cobrança coerciva que constitui receita do Estado, contabilizados no sistema de gestão de receitas, e os inscritos na contabilidade do Tesouro, verificou-se que o total da conta “041192 – Execuções Fiscais – DUC – Cobranças Escriturais” deduzido do valor referente à receita de dívidas cedidas, coincide com o montante que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo registou no sistema de gestão de receitas, balcão 0018, como cobrança de receita do Estado líquida arrecadada em execução fiscal (€748,4 milhões).

a.2.2.5) Confronto da informação do sistema de gestão de receitas com a do sistema central de receitas

Da análise aos valores constantes do sistema central de receitas, na versão definitiva remetida pela Direcção-Geral do Orçamento, em 30 de Junho de 2006, retira-se que são integralmente coincidentes com os valores finais inseridos no sistema de gestão de receitas, na versão remetida pelo Instituto de Informática, em 7 de Abril, no que respeita ao balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC).

a.2.3) Dívidas fiscais objecto de cessão

a.2.3.1) Informação prestada sobre créditos cedidos

A informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada é prestada pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário em relatórios mensais, com os dados sobre a cobrança e os valores transferidos, e, também, em relatórios semi-anuais que, para além da informação de cobrança, apresentam a Carteira de Créditos à data da separação e no final do respectivo período, os Créditos Violados, as Providências relativas a Créditos Violados (Créditos Substitutos e objecto de retransmissão) e as anulações ocorridas nesse período, as declarações em falha, os créditos integralmente cobrados, os novos planos de pagamento a prestações e as reduções na Carteira de Créditos. Entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2006, foram produzidos pela Direcção-Geral dos Impostos e enviados ao cessionário 27 relatórios mensais e quatro semi-anuais. O Tribunal analisou a informação dos ficheiros que originaram estes relatórios e procedeu ainda à comparação entre a informação registada na contabilidade do Tesouro de 2005 e a informação de cobrança constante daqueles relatórios.

Através da análise dos quadros seguintes, elaborados a partir dos referidos relatórios, é possível constatar que as substituições, efectuadas até ao final do período a que se refere o primeiro relatório semi-anual, não alteraram o valor nominal dos créditos cedidos enquanto no final do período reportado no segundo relatório semi-anual se encontravam por substituir Créditos Violados no valor de €110.680,44. Esta situação só veio a ser sanada com as substituições efectuadas no período reportado no quarto relatório semi-anual.

Quadro II.6 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-05

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 30-09-03	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-04	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-05
IRS	1.175,7	98,4	98,4	1.175,7	75,9	76,0	1.175,6
IRC	2.572,4	129,3	129,3	2.572,4	167,0	167,0	2.572,4
IVA	5.255,9	231,4	231,4	5.255,9	256,3	256,3	5.255,9
Outros	442,2	8,9	8,9	442,2	29,9	29,9	442,2
Total	9.446,1	468,0	468,0	9.446,1	529,0	529,1	9.446,0

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Quadro II.7 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-06

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 28-02-05	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-05	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-06
IRS	1.175,6	0,3	0,3	1.175,6	19,6	19,5	1.175,7
IRC	2.572,4	351,2	351,2	2.572,4	114,7	114,7	2.572,4
IVA	5.255,9	184,2	184,2	5.255,9	99,6	99,6	5.255,9
Outros	442,2	42,6	42,6	442,2	6,5	6,5	442,2
Total	9.446,0	578,4	578,4	9.446,0	240,5	240,4	9.446,1

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.



com
març
2007
P. P. P.
8

A análise destes quadros revela, também, que a variação verificada no conjunto dos créditos do Estado objecto de cessão consistiu na substituição de €468,0 milhões de dívidas (4,95% do valor nominal da Carteira), até 31 de Agosto de 2004, mais €529,0 milhões (5,60%), até 28 de Fevereiro de 2005, €8,4 milhões (6,12%), até 31 de Agosto de 2005, e €240,5 milhões (2,55%) até 28 de Fevereiro de 2006. Desta forma, 19,22% (€1.815,8 milhões) do valor nominal da Carteira foi substituído em 29 meses (desde 1 de Outubro de 2003), através da utilização de 468.780 Créditos Substitutos.

Segundo informação prestada ao Tribunal em Fevereiro de 2006, existiam 405.431 créditos do Estado (no valor de €2.322,3 milhões) candidatos a serem objecto de cessão, ou seja, créditos nas condições necessárias para o efeito (definidas na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro), dos quais 403.210 (99,5%) no valor de €2.311,7 milhões (99,5%) correspondiam a processos executivos instaurados já em 2004 e 2005.

a.2.3.2) Operações contabilísticas em 2005

A cobrança, obtida em 2005 de dívidas fiscais que foram objecto de cessão, foi de €346,1 milhões e representou 31,62% da cobrança coerciva nesse ano (€1.094,5 milhões). A cobrança de dívidas respeitantes a impostos sobre o rendimento foi de €169,4 milhões e correspondeu a 1,48% da receita líquida de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas registada na Conta Geral do Estado de 2005 (€11.474,6 milhões), enquanto a cobrança de dívidas referentes a imposto sobre o valor acrescentado foi de €169,5 milhões e correspondeu a 1,45% da receita líquida de imposto sobre o valor acrescentado registada naquela Conta (€11.671,6 milhões). A restante cobrança de créditos cedidos, relativa a outras receitas do Estado, totalizou €7,2 milhões.

Por sua vez, dos valores pagos pelo cessionário em 2005, a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos, de acordo com o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, foram afectos à Direcção-Geral dos Impostos €8,4 milhões, que os transferiu para o Fundo de Estabilização Tributária.

a.3) Resultados Globais

A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, estabelece nos artigos 74.º, 75.º e 76.º, respectivamente, o conteúdo do relatório, dos mapas contabilísticos e dos elementos informativos que compõem a Conta Geral do Estado.

No Volume I da Conta menciona-se que a informação relativa a anulações de liquidação de receita do Estado ou figuras similares, ou seja, referente a extinções de créditos que não envolvam fluxos financeiros, se encontra detalhada nos mapas n.ºs 4, 7 e 8 relativos a créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação, créditos extintos por prescrição e a créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão, respectivamente, constantes do Volume II, Tomo I. Faltam, assim, os mapas n.ºs 5 e 6, que, tendo em conta o disposto nas alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 76.º, dizem respeito a créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização e a créditos extintos por confusão, respectivamente.

De referir ainda que dos mapas 4, 7 e 8, não consta qualquer informação relativa à Direcção-Geral dos Impostos e à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, esclarecendo a Direcção-Geral do Orçamento no relatório da Conta Geral do Estado que foram consultados os

vários serviços administradores/liquidadores das receitas do Estado, não tendo nem a Direcção-Geral dos Impostos nem a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo indicado quaisquer valores para a extinção de créditos que não envolvam fluxos financeiros.

Não obstante esta informação, a Direcção-Geral do Orçamento, em 3 de Agosto de 2006, remeteu ao Tribunal, cópia da nota elaborada pela Direcção-Geral dos Impostos com os valores relativos à extinção de créditos de impostos por prescrição e por anulação judicial ou oficiosa. De acordo com os esclarecimentos prestados ao Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos, os dados sobre a extinção de créditos no ano de 2005, por prescrição declarada nos processos de execução fiscal, bem como dos créditos anulados, quer por força de decisão judicial quer por anulação oficiosa, foram objecto de nota elaborada em 6 de Julho de 2006 e remetida ao Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, para posterior envio à Direcção-Geral do Orçamento. Dessa nota constam os valores referentes a créditos satisfeitos por compensação (€180,6 milhões), a créditos extintos por prescrição (€231,4 milhões) e créditos anulados por decisão judicial ou administrativa (€1.610,4 milhões).

No que se refere à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, não foram comunicados quaisquer valores, pois, segundo esclarecimentos desta direcção-geral, apenas tem conhecimento, no seu historial, de casos enquadráveis nas alíneas g) e h) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, ou seja, extinção de créditos por prescrição ou por força de decisão judicial. A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo esclareceu ainda que, em respeito pela legislação comunitária, mantém uma contabilidade separada (também designada por contabilidade B) que não é relevante para o registo no sistema de gestão de receitas e consequentemente, para a Conta Geral do Estado, e que as liquidações que em 2005 foram extintas por prescrição judicial foram registadas nessa contabilidade.

Efectuado o confronto entre os valores registados nos elementos informativos da Conta (resultantes de informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro) ou que deveriam constar desses mesmos mapas no caso da Direcção-Geral dos Impostos (e que não constam por atraso na prestação da informação) e os valores de receitas anuladas registadas no sistema central de receitas como anulação de liquidação, apurou-se uma divergência de €916,9 milhões. Verifica-se, assim, que o valor reportado à extinção de créditos é quase o dobro do registado como anulação de receitas (não tendo sido movimentada nenhuma outra operação de execução que correspondesse às formas de extinção de créditos a que respeitam os mapas n.ºs 4 a 8 do Volume II da Conta).

Procedendo à comparação da informação constante da versão do sistema central de receitas extraída em 16 de Junho de 2006 e remetida, como definitiva, pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal, e os valores inscritos da Conta Geral do Estado, apurou-se uma divergência, no valor de €-340,4 milhares em saldo transitado de liquidação.

Depois de alguns contactos com os serviços administradores da receita e com a Direcção-Geral do Orçamento, apurou-se que esta divergência corresponde à soma dos valores referentes ao saldo transitado de liquidação de classificações económicas que, por não terem sido objecto de qualquer movimentação no ano de 2004 (ou até em anos anteriores), não são reconhecidos pelo sistema central de receitas. De acordo com o Instituto de Informática esta situação, que foi também responsável por divergências no saldo transitado de reembolsos e restituições, já foi corrigida.

No que se refere ao saldo transitado de reembolsos e restituições, comparados os valores referentes ao saldo inicial de 2005 com os apurados no final do ano de 2004, apurou-se ainda uma divergência no valor das receitas de impostos sobre o rendimento situação que a Direcção-Geral do Orçamento justificou com o facto de ter ocorrido um engano no momento da digitação pelo Instituto de Informática. A divergência detectada, ainda que pouco significativa, e a explicação apresentada pela



20m.
março
2006
P. P. P.
9

Direcção-Geral do Orçamento permitiram concluir que os valores referentes a saldos são introduzidos manualmente no sistema central de receitas.

Procedeu-se ainda ao confronto dos valores da cobrança e do pagamento de reembolsos e restituições, apurados nas versões do sistema central de receitas e da contabilidade do Tesouro disponibilizadas ao Tribunal, tendo-se verificado que, embora não se apurem diferenças globais entre os dois sistemas, são significativas as divergências apuradas face ao reflectido na contabilidade do Tesouro, quando consideradas isoladamente as receitas afectas a cada um dos balcões, revelando que estas são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador.

Neste âmbito, detectaram-se as seguintes situações:

- ◆ As receitas de imposto sobre o valor acrescentado, arrecadadas nas secções de tesouraria dos serviços de finanças, foram contabilizadas pela Direcção-Geral dos Impostos nos balcões afectos às receitas de imposto sobre o valor acrescentado enquanto na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças.

De acordo com os documentos de suporte aos lançamentos efectuados no sistema de gestão de receitas, tendo sido apurada uma divergência de €1,2 milhões e não tendo a Direcção-Geral dos Impostos conseguido detectar a origem da situação, procedeu a um lançamento no sistema de gestão de receitas no balcão das autoliquidações por forma a anular qualquer divergência para com a informação registada na contabilidade do Tesouro;

- ◆ As receitas de impostos sobre o rendimento e do selo arrecadadas nas secções de tesouraria dos serviços de finanças foram contabilizadas pela Direcção-Geral dos Impostos nos balcões afectos aos respectivos impostos enquanto que na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças;
- ◆ As receitas arrecadadas através das guias de multi-imposto que foram consideradas pela Direcção-Geral do Tesouro nas contas afectas à cobrança de multi-imposto, foram contabilizadas no sistema de gestão de receitas pela Direcção-Geral dos Impostos:
 - ◇ Nos balcões afectos às receitas de impostos sobre o rendimento e do selo;
 - ◇ No balcão afecto às receitas de multi-imposto, quando as importâncias respeitassem aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso (ou seja, no caso de os sujeitos passivos terem procedido ao pagamento de valores superiores aos declarados).

Dado que a forma de contabilização das receitas destes impostos foi distinta, ao ser apurada uma divergência global de €8 milhares, não foi possível identificar a que respeitava, tendo a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo igualado o valor total de cobrança destes impostos ao montante que constava na contabilidade do Tesouro, através de um lançamento no sistema de gestão de receitas, no balcão relativo às receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, embora desconhecesse a natureza da receita em causa.

- ◆ No que se refere às receitas dos impostos de circulação e de camionagem, ao contrário do procedimento adoptado para os restantes impostos, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo não contabilizou nos balcões respectivos do sistema de gestão de receitas os valores cobrados nas secções de tesouraria dos serviços de finanças. Estes valores foram inicialmente contabilizados pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, mas viriam a ser estornados em Março de 2006, por ter sido detectado que estavam a ser contabilizados em

duplicado: nos respectivos balcões pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo e nos balcões afectos às secções de tesouraria pelas direcções de finanças.

- ◆ Também no que respeita à dedução da receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos, a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral do Tesouro adoptaram procedimentos distintos. Enquanto a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo fez reflectir a dedução dos valores a entregar no balcão afecto à receita do Estado arrecadada em execução fiscal, a Direcção-Geral do Tesouro efectuou a dedução:
 - ◇ Nas contas designadas por “Imposto de Circulação e Camionagem – Titularização”, “Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – Titularização”, “Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas – Titularização” e “Imposto do Selo – Titularização”, quando as dívidas cedidas respeitavam a receitas de impostos de circulação e camionagem, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e imposto do selo, respectivamente;
 - ◇ Numa conta designada por “Execuções Fiscais – DUC – Titularização”, quanto às dívidas cedidas dos restantes impostos.

Segundo informação da Direcção-Geral do Tesouro, o valor a entregar ao cessionário passará, a partir do processo de contabilização da receita arrecadada em 2006, a ser contabilizado numa única conta.

- ◆ Há, ainda, situações em que não houve lugar a qualquer conciliação de valores entre a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral do Tesouro uma vez que a fonte de informação é a mesma e, como tal, não se apuraram divergências:
 - ◇ Na contabilização das receitas do regime excepcional de regularização tributária uma vez que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, os valores considerados no referido balcão foram fornecidos pela Direcção-Geral do Tesouro, não tendo sido sujeitos a qualquer tipo de controlo ou validação, dado tal informação não se encontrar disponível em nenhum sistema informático a que aquela direcção de serviços tenha acesso;
 - ◇ Na contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal uma vez que a afectação a receita do Estado na contabilidade do Tesouro tem por base ficheiros remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos.

No que se refere à contabilização dos reembolsos e restituições, verificou-se que as restituições emitidas pelos serviços centrais da Direcção-Geral dos Impostos, a solicitação dos serviços de finanças, no valor de €320,8 milhares, foram contabilizadas no balcão relativo a imposto sobre o valor acrescentado (autoliquidações), enquanto na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças.

De referir que a análise efectuada permitiu, ainda, verificar que este valor só foi contabilizado no sistema de gestão de receitas pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo em Maio de 2006, com data-valor referente a Janeiro de 2005. De acordo com os esclarecimentos da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, este valor dizia respeito às restituições de Imposto sobre o valor acrescentado que tinham sido pagas no mês de Janeiro de 2005 e que, por lapso integraram as tabelas das direcções de finanças, embora já tivesse sido definido que não seriam contabilizadas no balcão afecto às restituições e pagamentos dos serviços de finanças pela Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação, mas sim pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo nos balcões afectos à receita do imposto sobre o valor acrescentado.



20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

Analisada a receita cobrada, por entidades, de acordo com os valores registados na contabilidade do Tesouro e a realização de operações escriturais, traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras, verificou-se que:

- ◆ O total de cobrança por entrada de fundos, em 2005, foi de €38.307,9 milhões, o que representou um crescimento de 2,98%, ou seja, mais €1.108,40 milhões do que o registado no ano de 2004;
- ◆ A cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (39,78%) superou a arrecadada pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças (37,56%) e pelas caixas da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (17,94%);
- ◆ Dos €15.237,5 milhões cobrados por estas entidades colaboradoras, 74,27% foram pelos Correios de Portugal (€11.316,3 milhões), 17,26% pelas instituições de crédito (€2.630,4 milhões) e 8,47% pela Sociedade Interbancária de Serviços (€1.290,7 milhões);
- ◆ A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em €60.847,4 milhões através de operações escriturais, dos quais 90,0% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública, para satisfação das necessidades de financiamento do Estado;
- ◆ Também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registadas como orçamentais, as quais atingiram €2.386,3 milhões e tiveram como principais destinatários as regiões autónomas (46,74%), a segurança social (24,81%) e as autarquias locais (12,04%);
- ◆ Ao valor remanescente (€96.768,9 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais, indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores;
- ◆ A receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais relativas a reposições abatidas nos pagamentos e sem os passivos financeiros, totalizou €33.361,8 milhões o que representou um acréscimo de 2,1% (mais €677,3 milhões) face ao ano anterior.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O actual modelo de contabilização, designadamente, as operações de execução utilizadas, não corresponde ao modelo definido nas instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado, elaboradas pela Direcção-Geral do Orçamento, nas quais se explicitam, de forma mais detalhada, as regras de contabilização da receita com recurso ao sistema de gestão de receitas. Estas instruções foram remetidas à Direcção-Geral do Tribunal, em Junho de 2003, com a indicação de que, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, seriam aprovadas por despacho do Ministro das Finanças e difundidas através de circular da Direcção-Geral do Orçamento, o que até à data de elaboração do presente Parecer ainda não sucedeu.

De referir também que nas Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2006, difundidas em 13 de Janeiro desse ano, a Direcção-Geral do Orçamento remete os serviços para

o documento acima referido no que respeita ao âmbito e data-valor das operações de execução, não obstante este não ter sido, ainda, devidamente aprovado.

Recomendação 3 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se proceda à elaboração de um documento definitivo e que seja promovida a sua aprovação e consequente divulgação, para dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, porque só desta forma ficará inteiramente definido o modelo de contabilização que deve ser adoptado pelas entidades administradoras de receitas, designadamente no que se refere às operações de execução a utilizar.

No âmbito das receitas cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, verificou-se, relativamente à contabilidade A, que o registo desta informação no sistema de gestão de receitas continuou a ser efectuado através das tabelas de execução orçamental da receita do Estado, permanecendo por reunir a condição de interligação entre o sistema próprio e o sistema de gestão de receitas, de acordo com o n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.

Recomendação 4 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se providencie a interligação entre o sistema de contabilidade aduaneira e o sistema de gestão de receitas, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

Para a contabilidade B, foi possível constatar através da análise da amostra de registos de liquidação em dívida, que a Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto está a exercer funções de caixa indevidamente, uma vez que não consta como tal no Despacho n.º 2517/2002, de 18 de Janeiro, do Ministro das Finanças.

Recomendação 5 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se providencie a alteração ao Despacho n.º 2517/2002, de 18 de Janeiro, de forma a abranger, também, a Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto como caixa da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Em matéria de contabilização da receita do Estado proveniente de execuções fiscais, a adenda às Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2004, considerou a criação, quer do balcão 0018, quer da operação de execução cobrança coerciva. Verificou-se que os valores contabilizados no sistema de gestão de receitas, na operação de execução cobrança coerciva não foram assumidos, obrigando a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo a contabilizá-los em cobrança por pagamento voluntário. Segundo a Direcção-Geral do Orçamento a operação de execução cobrança coerciva não esteve disponível para ser utilizada pelos serviços, facto que só foi detectado em 2005 e corrigido em 2006. Por sua vez, a utilização da operação cobrança por pagamento voluntário, não só contraria o disposto nas instruções emitidas, como desvirtua a contabilização desta cobrança que é, por natureza, coerciva e não voluntária.

É ainda de referir que, de acordo com a Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho, e as instruções relativas à aplicação das normas, que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado e estão contidas em documento emitido pela Direcção-Geral do Orçamento em 13 de Maio de 2003, a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal envolveria as operações de execução cobrança em execução fiscal, envio para cobrança coerciva e anulação de liquidação em execução fiscal, para além de outras. Nenhuma destas operações foi utilizada, pelo que se constata que, embora tenham sido concebidas as operações de execução a considerar no balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC), de acordo com a especificidade da receita arrecadada em fase de execução



20m.
14/02/07
[Signature]

fiscal, estas não foram disponibilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento, o que comprometeu a utilidade e fiabilidade do processo de contabilização deste tipo de receita.

Recomendação 6 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam utilizadas as operações de execução previstas na Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho, e nas instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado (documento emitido pela Direcção-Geral do Orçamento em 13 de Maio de 2003) apesar de ainda não aprovadas pelo Ministro competente, dado terem sido criadas com observância da especificidade deste tipo de receita.

O lançamento dos valores finais relativos ao saldo de liquidação no sistema de gestão de receitas, no início do mês de Junho 2006, representa uma violação das instruções da Direcção-Geral do Orçamento que tinha fixado o final do mês de Março de 2006 como data limite para os serviços administradores terem conciliada e inserida no sistema de gestão de receitas a execução orçamental das receitas do Estado, através da Circular, Série A, n.º 1304, de 28 de Novembro e das Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2006.

O facto de a data relevante para o processo de contabilização no balcão 0018 corresponder à data de contabilização e não à data de pagamento, contraria o disposto no Anexo da Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho, que aprovou as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado.

Recomendação 7 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que no processo de contabilização no balcão 0018 sejam respeitadas as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado, previstas no Anexo da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho.

O Tribunal não pode aceitar que a informação referente aos créditos satisfeitos por compensação, aos créditos extintos por prescrição e aos créditos anulados por decisão judicial ou administrativa tenha sido prestada pela Direcção-Geral dos Impostos à Direcção-Geral do Orçamento apenas em Julho de 2006, quando tal informação teria que constar dos elementos informativos da Conta Geral do Estado e esta tem que ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até dia 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita, tal como disposto no artigo 73.º do mesmo diploma.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

No sentido de apurar a receita do Estado arrecadada em execução fiscal, a contabilizar no balcão 0018 do sistema de gestão de receitas, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deduziu os montantes relativos à cobrança de dívida, cujos processos constituem créditos objecto da operação de cessão para efeitos de titularização, apurados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária, aos valores provenientes do sistema de distribuição da receita. Segundo a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, a forma como procede aos lançamentos permite evidenciar as alterações aos valores contabilizados em cobrança e liquidação, em consequência da operação de cessão de créditos.

Considera-se, no entanto, que este procedimento:

- ◆ Constitui excepção ao modelo de contabilização porque o valor relativo à cobrança de dívidas cedidas é considerado neste balcão, ainda que em lançamento subsequente seja deduzido o valor comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária;

- ◆ Cria distorções no processo de contabilização porque na operação de execução cobrança a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo insere os valores relativos à cobrança total bruta enquanto no segundo lançamento deduz o valor correspondente à cobrança de dívidas cedidas líquida, o que não é correcto tratando-se de realidades distintas.

Para além disso, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, ao optar por não efectuar qualquer correcção no montante da má cobrança apurado pelo sistema de distribuição da receita e por deduzir à cobrança o valor correspondente à cobrança de dívidas cedidas líquida, sobrevaloriza o valor da operação de execução má cobrança no balcão no exacto montante da má cobrança de dívidas cedidas apurada pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

Recomendação 8 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que o valor referente à má cobrança comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária seja deduzido na respectiva operação de execução.

O apuramento do valor das certidões de dívida emitidas em cada um dos meses, ou seja, das liquidações que transitaram para execuções fiscais, foi efectuado pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros através de pesquisas aos sistemas próprios de cada imposto. Não constituindo a cobrança de dívidas cedidas receita do Estado, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deveria recolher informação no sentido de assegurar se alguma destas certidões de dívida, pelo mecanismo de substituição, passaram a integrar a Carteira de créditos cedidos, pois, se for o caso, esta receita não deveria ser contabilizada no balcão das execuções fiscais (0018).

Sem a instituição de um mecanismo de controlo que lhe permita distinguir as certidões de dívida de créditos cedidos das que constituem receita do Estado, não é possível aferir se o valor contabilizado em liquidação se encontra ou não correcto.

Recomendação 9 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que no caso do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, do imposto do selo e do imposto sobre o valor acrescentado, ao apuramento do valor respeitante a liquidação seja deduzido o montante relativo às certidões de dívida que tenham dado origem a processos de execução fiscal integrados na Carteira de créditos cedidos, por via do mecanismo da substituição.

Por sua vez, o valor referente à anulação de liquidação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto do selo foi obtido pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo por consulta à informação de cobrança no sistema de gestão de fluxos financeiros. A Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo inseriu em anulação de liquidação o valor que consta da referida informação como respeitante a anulação de dívidas. Tendo em conta que segundo o Manual de Utilizador daquele sistema as anulações de dívidas podem ter várias causas, entre elas a anulação de dívida por compensação, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deveria ter expurgado do valor contabilizado em anulação de liquidação o que respeitava a anulações por compensação, porquanto já tinha sido contabilizado em cobrança.

Recomendação 10 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que na anulação da liquidação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e de imposto do selo seja deduzido o montante das anulações de dívidas por compensação ao valor da anulação de dívidas, apurado pela sistema de gestão de fluxos financeiros, uma vez que estas são contabilizadas em cobrança.



Com.
M.º
M.º
M.º
M.º

Para os restantes impostos a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo optou por igualar liquidação a cobrança o que impediu que o saldo do balcão reflectisse o valor que se encontra por cobrar em execução fiscal, relativamente a estes impostos. Se é certo que para estes não existem sistemas centralizados através dos quais se possam identificar as certidões de dívida emitidas, também é verdade que essa informação se encontra residente no sistema de execuções fiscais, pelo que a aquela direcção de serviços poderia ter recorrido a este sistema para identificar o valor das liquidações que se encontrava por cobrar.

Recomendação 11 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que, em relação a cada ano, seja apurado o valor das liquidações que transitam em fase de execução fiscal para todas as classificações económicas e não apenas para os impostos centralizados.

No apuramento do saldo de liquidação, analisados os procedimentos adoptados pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, importa referir que:

- ◆ Apenas foi apurado o valor das liquidações que transitaram de 2004 para 2005 em fase de execução fiscal para as classificações económicas imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, imposto sobre o valor acrescentado, juros compensatórios e juros de mora uma vez que, para as restantes, foi definido que não haveria saldo a considerar porque se trata de impostos cuja informação não se encontra suportada por sistemas informáticos ou porque respeitam a importâncias apuradas já em fase de execução fiscal (como, por exemplo, os encargos);
- ◆ Os valores apurados para o saldo de liquidação foram acrescidos ao montante contabilizado em liquidação no mês de Janeiro e não como saldo transitado de liquidações (ainda que as instruções emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento, para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2005, permitissem fazê-lo até ao fecho definitivo da Conta Geral do Estado de 2004) o que não contribuiu para a clareza do processo de contabilização;
- ◆ Relativamente ao Imposto sobre o valor acrescentado, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo apenas considerou os valores relativos a autoliquidação (balcão 0003) desprezando os correspondentes a liquidações prévias (balcão 0002), quer respeitassem a imposto ou a juros compensatórios.

Dado o exposto, conclui-se que o saldo final do ano de 2005 no balcão 0018 – Execuções Fiscais, não tem qualquer correspondência com o valor que se encontra por cobrar em execução fiscal no final desse ano, o que compromete, claramente, uma das principais vantagens de se autonomizar, num único balcão, a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal.

Recomendação 12 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que o saldo inicial apurado seja correctamente inserido no sistema de gestão de receitas e não por acréscimo ao valor contabilizado em liquidação.

Os documentos únicos de cobrança emitidos pelo sistema de contra-ordenações e que correspondem a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação não deveriam constar do sistema de distribuição da receita nem do balcão 0018 porque não constituem cobrança coerciva, pelo que se considera que foram indevidamente contabilizadas verbas referentes a 512.413 documentos, no valor de €65,7 milhões.

Resta ainda referir que o responsável pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo desconhecia esta situação, não tendo sido apresentada qualquer justificação para que estes documentos tenham sido considerados no sistema de distribuição da receita e levados em conta no apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018, quando os valores com esta classificação económica considerados neste balcão deveriam respeitar, apenas, a coimas que, por não terem sido pagas em processo de contra ordenação, foram cobradas coercivamente em processo de execução fiscal, de acordo com o artigo 65.º do Regime Geral das Infrações Tributárias.

Recomendação 13 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que não seja contabilizada no balcão 0018 – Execuções Fiscais, a receita do Estado proveniente de documentos únicos de cobrança emitidos pelo sistema de contra-ordenações e que corresponde a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação.

Efectuada a comparação entre os valores dos elementos informativos da Conta e os constantes do sistema central de receitas verificou-se que, à semelhança do apurado no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, a informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro sobre receitas anuladas (créditos extintos) revela a existência de receitas liquidadas (créditos) que não são registadas no momento em que essa liquidação (constituição) se verifica. O Tribunal considera que esta situação, para além de infringir o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, impede a relevação dos créditos por extinguir (como receitas por cobrar) na Conta Geral do Estado. No exercício do contraditório ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, a Direcção-Geral do Orçamento referiu que esta questão não seria de fácil resolução porque exigiria um levantamento exaustivo das naturezas e montantes dos créditos detidos pelo Estado e susceptíveis de serem lançados no sistema de gestão de receitas como saldos de liquidação, dado poderem existir créditos que não tiveram origem na contabilização da receita do Estado.

Recomendação 14 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam efectuadas as diligências necessárias à resolução da situação anteriormente referida, pois a existência de créditos não relevados nos saldos registados na Conta Geral do Estado prejudica o rigor e a transparência com que esta deve ser elaborada.

Ainda no que se refere aos elementos informativos da Conta, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2003, o Tribunal defendeu que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, referida pela Direcção-Geral do Orçamento no relatório da Conta, deveria constar do mapa n.º 5 – créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização, o que não aconteceu. Da mesma forma, continua a considerar que este mapa na Conta Geral do Estado de 2005 deveria revelar o valor dos Créditos Substitutos que, durante este ano, passaram a integrar a Carteira de créditos cedidos, o que, à semelhança do que já tinha sucedido na Conta de 2004, não se verificou.

Por outro lado, do confronto da informação constante da Conta com a do sistema central de receitas, o Tribunal:

- ◆ Congratula-se por ter sido ultrapassada a limitação do sistema central de receitas que consistia em não reconhecer os saldos transitados de classificações económicas que não fossem objecto de qualquer movimentação, já que ela era responsável por distorções no processo de contabilização, sem qualquer possibilidade de correcção pelas entidades administradoras da receita;
- ◆ Considera que as divergências detectadas entre o saldo inicial de 2005 e o apurado no final do ano de 2004, ainda que não sejam materialmente relevantes, tornam evidente que a utilização



com.
març
2007
P. P. P.
8

do sistema de gestão de receitas e do sistema central de receitas não substituiu um conjunto de procedimentos manuais que só potenciam a ocorrência de erros e contribuem para a falta de fiabilidade da informação;

- ◆ Tendo em conta a análise efectuada e os factos apurados, os procedimentos adoptados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização e controlo da execução do orçamento da receita do Estado relativa ao ano de 2005, não obstante a crescente informatização e automatização, continuam a gerar falta de fiabilidade da informação, tornando evidente que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não corresponde ao inscrito na Conta Geral do Estado.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

No decurso da auditoria efectuada à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, verificou-se que, em alguns casos, o princípio da desburocratização, constante do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 360/99, de 16 de Setembro, não é respeitado. Constatou-se, pois, que continuam a existir diversos documentos em papel, nomeadamente impressos de liquidação e certidões de dívida, com campos que se destinam a ser preenchidos de forma manual e com formatos que divergem de alfândega para alfândega.

Recomendação 15 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se providencie a desmaterialização e uniformização dos diversos documentos e procedimentos existentes na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e, em concreto e numa primeira fase, que seja efectuada a informatização dos impressos de liquidação e das certidões de dívida.

Na sequência da análise da amostra de registos de liquidação na contabilidade B da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, foi possível identificar que nas estâncias aduaneiras visitadas é, em geral, efectuado o acompanhamento tempestivo das dívidas em execução fiscal, mas esse acompanhamento tem-se limitado à solicitação, meramente formal, de informação sobre a situação dessas dívidas aos serviços de finanças.

Recomendação 16 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se adopte um programa de acção para o saneamento das dívidas pendentes e para o acompanhamento das dívidas em execução fiscal, já que se verificou a necessidade de introduzir melhorias significativas no processo de emissão e controlo da receita em execução fiscal, designadamente, para aumentar a integração dos sistemas de informação e a celeridade na recolha dos dados e para reforçar os subsistemas relativos à validação da informação.

Constatou-se, também, que não existe um sistema que permita controlar a tramitação dos processos de execução fiscal nos serviços de finanças e que agregue toda a informação relativa a irregularidades cometidas pelos operadores económicos, assim como os resultados das acções de fiscalização ou de inspecção realizadas.

Recomendação 17 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se crie um sistema que agregue toda a informação relativa a irregularidades cometidas pelos operadores económicos, assim como os resultados das acções de fiscalização ou inspecções realizadas.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A apreciação da fiabilidade e tempestividade da informação é, na óptica do Tribunal, fundamental para a análise do processo de contabilização e controlo da receita, razão que continua a justificar o apuramento de um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal ou anual, para cada entidade e para o seu conjunto, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva. De salientar que estes indicadores permitem aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização.

Da análise aos valores apurados para os diferentes indicadores, são de salientar os seguintes aspectos:

- ◆ Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação original mostram que, em termos globais, a duração do período tempestivo correspondeu a três quartos do tempo necessário para registar a informação original, o que representa uma evolução muito positiva face aos valores obtidos para o ano anterior (de 50,9% para 75,4%);
- ◆ Os resultados do indicador de fiabilidade mostram que, em termos globais, o valor da informação original apenas correspondeu a 43,8% do valor da movimentação total, o que representa uma clara regressão do nível de fiabilidade da informação original face à definitiva que foi obtido para o ano anterior (52,9%);
- ◆ Os resultados do indicador de fiabilidade tempestiva mostram que apenas 22,1% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva, pelo que apesar do aumento da tempestividade, a regressão do nível de fiabilidade da informação original teve como consequência uma evolução negativa do indicador de fiabilidade tempestiva de 2004, ano em que atingiu 27,4%, para 2005.

É ainda de salientar que os resultados voltaram a ser decisivamente influenciados pela imputação do registo dos passivos financeiros à Direcção-Geral do Tesouro e pelo facto do respectivo valor só ter sido introduzido na versão do sistema central de receitas de 31 de Maio de 2006, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2005.

Considerando apenas a receita efectiva, o indicador de fiabilidade tempestiva da Direcção-Geral do Tesouro aumenta de 4,0% para 95,8% (passando do pior para próximo do melhor desempenho) e o indicador de fiabilidade tempestiva global de 22,1% para 41,9%, por ter passado a ser muito menos penalizado pela dimensão e atraso das alterações reflectidos no indicador de fiabilidade da informação original que passa de 29,4% para 55,6%.

A análise dos resultados obtidos para os diferentes indicadores permite ainda formular as seguintes observações:

- ◆ Como já se demonstrou no caso dos passivos financeiros, a Direcção-Geral do Tesouro voltou a ser fortemente penalizada pelo registo das operações de encerramento da Conta Geral do Estado comunicadas pela Direcção-Geral do Orçamento, devido ao facto destas operações, com data-valor de 31 de Dezembro de 2005, só terem sido registadas em Maio de 2006;
- ◆ Esta entidade também foi penalizada por ter assumido o registo do valor da transferência, em termos contabilísticos, da receita arrecadada no dia 3 de Janeiro de 2005 cujo prazo normal de pagamento terminava em 31 de Dezembro de 2004, para a receita cobrada neste dia. O valor definitivo desta alteração, efectuada para dar cumprimento ao despacho, exarado pelo Ministro



com.
março
2006
P. P. P.
9

das Finanças e da Administração Pública em 27 de Dezembro de 2004, só foi comunicado pela Direcção-Geral dos Impostos, entidade administradora das receitas em causa, em Março de 2005;

- ◆ Os resultados para o balcão afecto às receitas arrecadadas em execução fiscal também foram penalizados (o respectivo indicador de fiabilidade tempestiva apenas atingiu 5,1 %) porque o registo de valores correspondentes aos saldos de liquidação transitados para 2005 só foi efectuado em Março de 2006, como liquidação e com data-valor de Janeiro de 2005, bem como pela subsequente correcção desses valores em Junho de 2006.

Estes lançamentos só tiveram impacto no apuramento dos indicadores que não consideram saldos porque os valores apurados relativamente ao saldo de liquidação foram acrescidos ao montante contabilizado em liquidação no mês de Janeiro e não inseridos como saldo transitado de liquidações, ainda que as instruções emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento para a contabilização da receita do Estado de 2005 permitissem fazê-lo até ao fecho definitivo da Conta Geral do Estado de 2004;

- ◆ Relativamente ao registo da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, verificou-se, ainda, que em Julho de 2005 tiveram que ser alterados todos os registos previamente efectuados, para substituir a operação de execução registada até então, cobrança coerciva, pela operação cobrança por pagamento voluntário. A substituição ficou a dever-se ao facto da operação cobrança coerciva não se encontrar activa no sistema central de receitas e o seu registo impedir a transmissão dos dados do sistema de gestão de receitas para aquele sistema;
- ◆ Os resultados dos indicadores relativamente aos balcões destinados à contabilização das receitas do imposto de circulação e das receitas do imposto de camionagem foram, também, penalizados pelo estorno efectuado em Março de 2006, para todos os meses do ano de 2005, do valor cobrado nas secções de tesouraria dos serviços de finanças.

Os valores destes indicadores comprovam que, para o ano de 2005, a utilização do sistema de gestão de receitas e do sistema central de receitas continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade e de fiabilidade do processo de contabilização da receita do Estado. A associação entre o aumento de tempestividade da informação original e a redução da respectiva fiabilidade revela ainda que estes sistemas nem sequer conseguem assegurar uma aproximação gradual e sucessiva da situação de fiabilidade tempestiva o que, após o quarto ano de utilização, já seria de esperar.

A finalidade do modelo de contabilização da receita do Estado, que deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo continua por cumprir para 2005, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal.

Recomendação 18 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar que a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

A utilização do sistema de gestão de receitas e do sistema central de receitas, não obstante ter constituído um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal, continua a mostrar-se incapaz de assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva na medida em que, em múltiplos aspectos, o processo de contabilização e controlo apenas se distingue do efectuado em anos anteriores

no que se refere ao registo de valores no sistema de gestão de receitas. Na verdade, voltaram a revelar-se deficiências já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, como resultado da aplicação dos seguintes procedimentos:

- ◆ Utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de informação original, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ A informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou a não ser transmitida de forma automática, fiável e tempestiva para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da Conta Geral do Estado, mantendo-se o registo sucessivo, por diversas entidades e em diferentes sistemas não relacionados entre si, dos dados relativos às operações;
- ◆ A maior parte das entidades intervenientes no sistema de contabilização continuou a afectar parte significativa dos seus recursos ao registo das operações, descurando a função de controlo sobre a informação registada;
- ◆ Os valores registados no sistema de gestão de receitas sobre cada operação realizada não resultaram apenas dos sistemas de gestão dos diferentes impostos e incluíram alterações ao registo original das operações, sem outra justificação que não fosse a de igualar os valores obtidos por esse sistema aos dados registados pelos serviços cobradores ou aos da contabilidade do Tesouro, processo de conciliação que permite obter valores idênticos mas que podem ser incorrectos;
- ◆ A introdução de alterações à cobrança registada no sistema de gestão de receitas por serviços da Direcção-Geral dos Impostos, no sentido de igualar esta aos correspondentes valores dos serviços cobradores ou da contabilidade do Tesouro, provocou desvios nas receitas por cobrar, entre a informação apurada por esses serviços e a Conta Geral do Estado, parte dos quais comprovadamente indevidos e inconsistentes;
- ◆ O critério de alterar valores para assumir os dados da contabilidade do Tesouro não resolve o problema da falta de fiabilidade da informação, transportando para a receita orçamental inscrita na Conta Geral do Estado as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da Direcção-Geral do Tesouro, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência, não consegue corrigir erros de forma tempestiva.

O Tribunal entende que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que assegurasse a transmissão da informação de forma fiável e tempestiva para os restantes sistemas do modelo de contabilização, assegurando, assim, a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções para a contabilização da receita de 2005, à semelhança do que sucedera em anos anteriores, continuaram a admitir um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.



com.
març
2007
[Handwritten signature]

Recomendação 19 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar que sejam criadas todas as condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, que sujeite os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva.

A análise à execução do orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado de 2005 confirma que, no final do quarto ano sujeito ao funcionamento do sistema de gestão de receitas nas entidades intervenientes no processo e à transmissão da informação necessária à elaboração da Conta Geral do Estado para o sistema central de receitas da Direcção-Geral do Orçamento, o subjacente modelo de contabilização e controlo continuou sem cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação.

No âmbito da contabilidade A da responsabilidade da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, a informação relativa aos reembolsos registada no sistema de gestão de receitas continuou a resultar de uma aplicação informática desenvolvida pela Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários, porque o sistema de contabilidade aduaneira não efectua o tratamento informático desta informação.

Recomendação 20 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se providencie a informatização dos reembolsos no sistema de contabilidade aduaneira, de forma a permitir a escrituração automática dos mesmos, assim como a transferência automática das ordens de reembolsos.

O procedimento de deduzir à receita apurada de imposto sobre os produtos petrolíferos o valor consignado ao Fundo Florestal Permanente consiste em abater ao valor global da receita deste imposto, os valores registados nas rubricas aduaneiras “508 – Adicional ISP s/gasolina”, “509 – Adicional ISP s/gasóleo rodoviário” e “510 – Adicional ISP s/gasóleo colorido e marcado”. Esta situação ocorre devido ao facto de, por constrangimentos existentes nos sistemas da Direcção-Geral do Tesouro, não ter sido possível criar um documento único de cobrança misto, ou seja, que distinga entre receita do Estado e operações de tesouraria. Como tal, a cobrança obtida é classificada globalmente como receita do imposto sobre os produtos petrolíferos, tendo a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários criado as três rubricas acima descritas, para poder efectuar aquela dedução para efeito de contabilização.

Recomendação 21 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se criem condições para que na cobrança de receitas por documento único de cobrança seja identificada a receita do Estado e a receita de terceiros e como tal seja contabilizada.

A informatização contabilidade B, a partir de 2004, revelou-se como um aspecto positivo para a gestão da dívida aduaneira e fiscal, nomeadamente na interligação com a contabilidade A ao nível das cobranças e no apuramento do valor em dívida por registo de liquidação. No entanto, as limitações inerentes ao sistema de contabilidade aduaneira ainda não permitem obter informação necessária para a gestão eficiente da dívida aduaneira devido à:

- ◆ Ausência de emissão automática da certidão de dívida, de liquidação automática de juros compensatórios e de liquidação automática de juros de mora;
- ◆ Falta de controlos de validação da data limite de pagamento, uma vez que, por exigência do sistema, esta data é atribuída no momento do registo da liquidação, antes de ser conhecida a data da notificação do operador, facto que conduz a que o prazo indicado pelo sistema nem

sempre corresponda ao prazo legal de pagamento voluntário, condicionando a utilidade da informação;

- ◆ Insuficiência da informação relativa à situação da dívida, designadamente ao nível de controlo de prazos e do motivo subjacente à manutenção da dívida, facto que tem obrigado os serviços centrais e periféricos a manterem, paralelamente, mapas de trabalho auxiliares e heterogéneos, para recolha destes elementos.

Recomendação 22 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se melhore o suporte informático do controlo de situações de não pagamento e de registo de processos de cobrança coerciva, por forma a permitir: a implementação da emissão das certidões de dívida electrónicas, num formato que seja obrigatoriamente aplicado a todas as alfândegas e que inclua os elementos referidos no n.º 2 do artigo 88.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário; o controlo informático dos prazos de pagamento, de pagamento com juros de mora e da consequente notificação para regularização das dívidas existentes; e a informatização do cálculo dos juros compensatórios e dos juros de mora, com o respectivo registo automático no sistema de contabilidade aduaneira.

No processo de contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, verificou-se que do sistema de distribuição da receita constam por contabilizar 4.232 documentos no valor global de €3,5 milhões, que corresponde à informação em erro constante dos dois mapas designados por análise do desvio.

Relativamente à análise comparativa efectuada entre a informação constante do sistema de execuções fiscais e da aplicação Decreto-Lei n.º 124/96 e a contabilização efectuada pelo sistema de distribuição da receita, verifica-se que €53,0 milhões dos €62,1 milhões que se encontravam por contabilizar no final do ano de 2005, foram classificados pelo sistema de distribuição da receita já em Janeiro de 2006. Não obstante a classificação referida, verifica-se que relativamente aos €62,1 milhões apurados na análise comparativa à informação constante das bases de dados persiste uma diferença de €9,1 milhões, valor que é superior ao que consta do mapas do sistema de distribuição da receita relativos à informação em erro (€3,5 milhões). Esta diferença de valores coloca em causa a fiabilidade dos valores produzidos pelo sistema de distribuição da receita e que estiveram na base do apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018, pois, desta forma, o sistema não permite a identificação da totalidade dos valores recebidos em cobrança coerciva, quer respeitem ou não a receita do Estado.

Esta é uma questão fundamental pela sua relevância ao nível da fiabilidade e tempestividade do processo de contabilização porque a existência de informação não tratada desvirtua os valores contabilizados e afasta, cada vez mais, a data de contabilização da data efectiva do pagamento uma vez que estes documentos só serão considerados no balcão 0018 quando, sanados os respectivos erros, forem contabilizados pelo sistema de distribuição da receita.

Uma outra demonstração da falta de fiabilidade da informação produzida pelo sistema de distribuição da receita é o facto de, apesar deste sistema permitir identificar se determinada cobrança se refere ou não a uma dívida que tenha sido abrangida pela operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, não serem estes os valores considerados para efeitos de contabilização, prevalecendo os comunicados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

Do exposto só se pode concluir que, para a própria Direcção-Geral dos Impostos, os dados produzidos pelo sistema de distribuição da receita não são considerados como fiáveis, até porque, relativamente à cobrança de dívidas cedidas (líquida da má cobrança), o valor comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária com referência ao ano de 2005 (deduzido pela Direcção de Serviços de



com.
març
2007
P. P. P.
9

Contabilidade e Controlo ao valor da cobrança bruta apurado pelo sistema de distribuição da receita) é superior em €44,6 milhões ao valor apurado pelo sistema de distribuição da receita para o mesmo período, o que também pode ser indicador da existência de informação ainda por contabilizar.

Tendo presente a análise efectuada, considera-se importante salientar que o sistema de distribuição da receita tem como principal valência o facto de permitir agilizar e automatizar a classificação e distribuição da cobrança coerciva. No entanto, este sistema não permite o controlo dessa cobrança nem a identificação da totalidade dos documentos que se encontrem por tratar, dado receber a informação, que tendo sido validada, é colocada no interface pela Área da Justiça Tributária da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros. Assim, a implementação deste sistema deveria ter levado também à adopção de mecanismos e procedimentos que permitissem à Direcção-Geral dos Impostos o controlo efectivo da informação relativa à cobrança coerciva, apurando-se, em cada momento, por diferença entre a informação de pagamento fornecida pela Direcção-Geral do Tesouro e os dados respeitantes à contabilização extraídos do sistema de distribuição da receita, o número e valor dos documentos que se encontram por contabilizar.

Recomendação 23 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam definidos e implementados mecanismos de controlo que permitam, a qualquer momento, identificar a informação que se encontra em erro e que ainda não tenha sido tratada pelo sistema de distribuição da receita, assegurando que os mapas de análise do desvio produzidos por este sistema apresentem valores fiáveis e consistentes.

Quanto ao facto de a Direcção-Geral do Tesouro ter recorrido à conta “0258066 – Receita Orçamental de 2005 concretizada em 2006”, para considerar, no ano de 2005, o valor de €53,0 milhões relativo a receita arrecadada nesse ano mas só contabilizada/classificada pelo sistema de distribuição da receita em Janeiro de 2006, o Tribunal considera que o procedimento foi correcto na medida em que não se encontrava ainda encerrada a contabilização da receita orçamental nem a contabilidade do Tesouro do ano económico em que a receita foi obtida. No entanto, não se pode deixar de relevar o facto de as dúvidas suscitadas pelos serviços do Tribunal, durante a acção relativamente ao saldo da conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC” no valor de €53,9 milhões, não terem obtido qualquer resposta por parte das entidades intervenientes.

Analisada a contabilização pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral do Tesouro da receita arrecadada em execução fiscal, o Tribunal salienta que:

- ◆ A Direcção-Geral dos Impostos continua a considerar de forma indevida, no sistema de distribuição da receita e no balcão 0018, os documentos únicos de cobrança emitidos pelo sistema de contra-ordenações e que correspondem a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação, antes da evolução para cobrança coerciva;
- ◆ A Direcção-Geral do Tesouro procedeu à abertura das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC”, sem que tal tenha sido solicitado pela Direcção-Geral dos Impostos;
- ◆ A Direcção-Geral dos Impostos não controla o valor total da cobrança coerciva e, consequentemente, não controla que parte dessa cobrança se encontra ainda por contabilizar pois só assim se pode explicar que desconhecesse:
 - ◇ A existência das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC”;

- ◇ Que os valores cobrados através dos documentos únicos de cobrança de emissão prévia do sistema de execuções fiscais e do sistema de contra-ordenações não estavam a ser reflectidos na conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC”;
- ◆ O valor da cobrança que se encontrava por classificar com referência ao ano de 2005, reflectido na contabilidade do Tesouro, é de €25,8 milhões e corresponde à soma dos saldos das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” (€8,8 milhões) e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC” (€16,1 milhões) com o saldo da conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC” (€53,9 milhões) deduzido do valor entretanto regularizado por recurso à conta “0258066 – Receita Orçamental de 2005, concretizada em 2006” (€53,0 milhões);
Este valor é muito superior à soma dos documentos em erro no sistema de distribuição da receita (€3,5 milhões) pelo que, mais uma vez, se coloca a possibilidade de existir informação que não foi contabilizada pelo sistema de distribuição da receita;
- ◆ A conciliação de valores efectuada pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito do encerramento da Conta Geral do Estado, limita-se à parte da cobrança coerciva já classificada e contabilizada pela Direcção-Geral dos Impostos, através do sistema de distribuição da receita.

Recomendação 24 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda seja analisado em pormenor o saldo da conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC”, que entretanto integrou os saldos das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC”, para se apurar se este respeita integralmente a cobrança coerciva que se encontra por classificar e contabilizar.

No que se refere à contabilização da parte da cobrança coerciva que constitui receita do Estado, é de salientar que o facto de os valores contabilizados pelas duas entidades – Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral do Tesouro, serem coincidentes, apenas significa que a receita do Estado arrecadada em execução fiscal e já contabilizada pela Direcção-Geral dos Impostos, através do sistema de distribuição da receita, coincide com os valores registados pela Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, estes valores dificilmente poderiam apresentar divergência, porque a afectação a receita do Estado na contabilidade do Tesouro tem por base ficheiros remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos.

Recomendação 25 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se proceda à análise de toda a cobrança arrecadada em execução fiscal durante o ano de 2005 com o objectivo de identificar os valores que permanecem por classificar e contabilizar.

O confronto da informação recebida pelo Tribunal, sobre dívidas fiscais objecto de cessão, com a constante dos relatórios remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos à entidade cessionária continuou a revelar a existência de divergências, apesar da informação ter sido expressamente solicitada pelo Tribunal como relativa aos valores apurados nesses relatórios, discriminada por crédito cedido. Esta falta de aderência coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e traduz-se numa limitação da análise efectuada aos valores em causa e da extensão dos comentários produzidos. Segundo o ficheiro informático correspondente à Carteira de Créditos à data da separação, recebido no Tribunal em 15 de Fevereiro de 2006, a referida Carteira continha, à data da separação, menos 31 créditos afectos a juros de mora, no valor de €30.041,11, e dois créditos afectos a coimas cujo valor aumentara de €1.728,90 para €5.152,82, o que totalizava menos €26.617 face ao valor nominal dos créditos referido no artigo 3.º da Portaria n.º 1375-A/2003 e à informação constante dos



com
março
2005
P. P. P.
8

relatórios e do ficheiro informático recebido em 1 de Abril de 2005, que era, aliás, o único cuja informação era coerente com a dos relatórios.

Por outro lado, apesar da variação verificada na Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004, ser coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, a informação contida nos ficheiros informáticos voltou a não ser coerente com a do respectivo relatório semi-anual. Enquanto pela informação do relatório o número de créditos cedidos se reduziu em 3.855, mas o valor nominal da Carteira não foi alterado, pela informação dos ficheiros o número de créditos cedidos aumentava em 33.500, mas o valor nominal da Carteira era reduzido em €61,5 milhões. Note-se que a informação dos primeiros ficheiros informáticos enviados ao Tribunal como relativos a este relatório nem sequer era coerente entre si, pois, pela variação da Carteira, o número de créditos aumentava 33.820 e o valor nominal diminuía €59,2 milhões enquanto, pelos Créditos Violados e substitutos, o número de créditos aumentava 27.454 e o valor nominal diminuía €76,4 milhões.

A maior parte da variação apurada na Carteira de Créditos entre 31 de Agosto de 2004 e 28 de Fevereiro de 2005 resultou do indevido aumento do valor nominal de dois créditos de imposto sobre o valor acrescentado pelo facto dos respectivos valores em escudos com que foram instaurados não terem sido convertidos em euros mas assumidos como tal, no sistema de execuções fiscais, sobrevalorizando assim esses créditos em €832,3 milhões e €336,8 milhões. Estes erros, que só foram corrigidos no sistema de execuções fiscais em 5 e 8 de Janeiro de 2004, só passaram a ter impacto na situação da Carteira de Créditos a partir de 28 de Fevereiro de 2005, uma vez que os créditos foram considerados pelo valor correcto nas situações reportadas a 30 de Setembro de 2003 e a 31 de Agosto de 2004. Ou seja, os erros não afectaram a Carteira enquanto não foram corrigidos no sistema de execuções fiscais mas passaram a afectá-la, sobrevalorizando-a em €1.169,1 milhões, a partir da situação reportada em 28 de Fevereiro de 2005, mais de um ano depois das correcções terem sido registadas.

Apesar da variação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005 ser coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, a informação contida nos ficheiros informáticos voltou a não ser coerente com a do relatório semi-anual reportado ao mesmo período, mesmo depois de corrigido o valor dos dois créditos nos respectivos ficheiros. Enquanto pela informação do relatório o número de créditos cedidos aumentava em 11.360 e o respectivo valor nominal se reduzia em €0,1 milhões, face à Carteira original, pela informação dos ficheiros o aumento do número de créditos cedidos era superior em 79.596 e o respectivo valor nominal aumentava €220,2 milhões. Note-se que pela informação do primeiro ficheiro informático enviado ao Tribunal como relativo a este relatório, o número de créditos teria aumentado 80.369 e o valor nominal teria crescido €221,8 milhões.

Quanto à situação da Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2005, verificou-se ser a respectiva variação coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos enviados ao Tribunal. No entanto, apesar de coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos já não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2005. Enquanto pela informação do relatório o número de créditos cedidos passava a 92.092 e o respectivo valor nominal se mantinha reduzido em €0,1 milhões, face à Carteira original, pela informação dos ficheiros, não só continuava a crescer o número de créditos cedidos (mais 205.696), mas também o respectivo valor nominal (mais €838,6 milhões).

Ao contrário do sucedido para os períodos anteriores, verificou-se que a variação da Carteira de Créditos reportada a 28 de Fevereiro de 2006 não era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos. Com efeito, segundo estes ficheiros, a Carteira deveria

conter mais 46.299 créditos face à situação reportada em 31 em Agosto de 2005 (mais 1.124 créditos do que a variação apurada) e o valor nominal da Carteira deveria aumentar €75,8 milhões (mais €5,3 milhões do que a variação apurada).

Para além de nem sequer ser coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos também não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2006. Enquanto pela informação do relatório o número de créditos cedidos diminuía (menos 17.729) e o respectivo valor nominal se mantinha, face à Carteira original, pela informação do ficheiro sobre a situação da Carteira, os créditos cedidos não só continuavam a crescer em número (mais 250.871) como em valor nominal (mais €909,2 milhões).

As divergências e disparidades verificadas associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário, não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal, com a agravante de, no caso da informação reportada nos dois primeiros relatórios semi-anuais, ter sido enviada ao Tribunal na sequência de segunda solicitação devido à falta de fiabilidade da primeira informação. Estes factos demonstram ainda que a Direcção-Geral dos Impostos continuava a não dispor de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitissem, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

Recomendação 26 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação, já expressa no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, de se providenciar para que os sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para que seja possível determinar qual o universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.

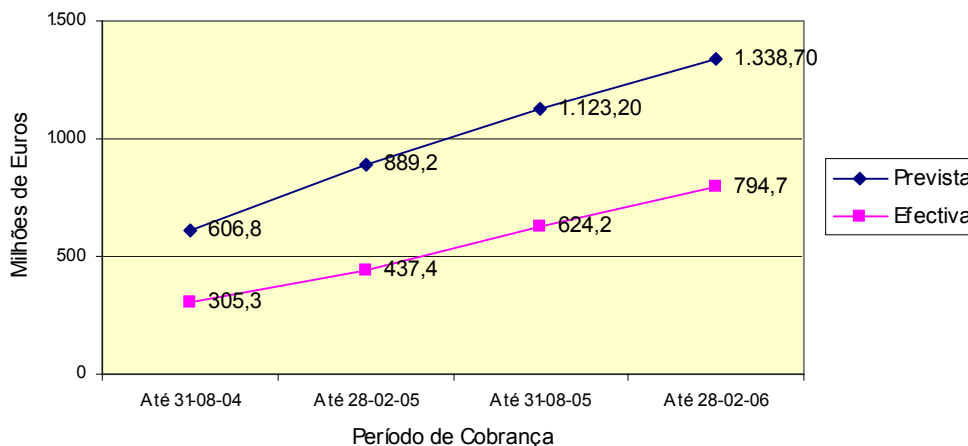
A avaliação do grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão depende da coerência e fiabilidade não só dos dados sobre as cobranças de créditos cedidos, mas também sobre o valor nominal, as substituições, as anulações e o valor em dívida desses créditos. Para além das situações que colocam em causa a fiabilidade da restante informação sobre créditos cedidos, na informação de cobrança também subsistem deficiências e divergências que levam o Tribunal a manter a opinião negativa quanto à sua fiabilidade e impedem o apuramento do valor total cobrado por tipo de crédito. Assim sendo, só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário, salientando-se que este cálculo se encontra condicionado pelo facto da informação de cobrança, prestada ao Tribunal para suportar os referidos valores, não ter sido considerada fiável.

Verifica-se que, no período compreendido entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2006 (29 meses), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo juros moratórios acrescidos) foi de 59,36% do valor previsto pelo cessionário (€1.338,7 milhões), na sequência do crescimento deste indicador desde o final do segundo período de cobrança. No mesmo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão, excluindo juros moratórios acrescidos, correspondia a 6,54% do valor nominal dos créditos cedidos (€9.446,1 milhões), à média mensal de 0,226%. Note-se que as substituições e as anulações efectuadas nesse período correspondiam, respectivamente, a 19,22% e 9,23% do valor nominal da Carteira.



com.
març
2007
P. P. P.
9

Gráfico II.3 – Cobrança de créditos fiscais (acumulada)



O Tribunal já tinha alertado, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, que o facto de se apurarem divergências significativas entre o sistema central de receitas e a contabilidade do Tesouro, quando comparadas as receitas afectas a cada um dos balcões, constitui uma forte limitação à obtenção de um ganho de eficácia que teria resultado da reestruturação operada na contabilidade do Tesouro relativamente às contas de Receita do Estado.

Enquanto no ano anterior as diferenças apuradas se relacionavam apenas com a adopção de procedimentos distintos na contabilização das receitas arrecadadas através das guias de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo (designadas por multi-imposto), em 2005, esta realidade foi extensiva a outras situações, tornando praticamente inviável a conciliação e o controlo efectivo da informação registada pelas duas entidades para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado.

A receita arrecadada pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças foi contabilizada, pela primeira vez em 2005, nos balcões afectos ao imposto sobre o valor acrescentado. O Tribunal defendeu em anteriores Pareceres que a cobrança deveria ser registada pelo serviço administrador, mas, com isso pretendia-se que a este coubesse não só a responsabilidade pela inserção dos respectivos valores no sistema de gestão de receitas, como ainda o efectivo controlo dessa informação. Deste modo, não pode o Tribunal compreender que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo tenha assumido um valor diferente do constante no sistema central do imposto sobre o valor acrescentado e que, mesmo após o encerramento da Conta Geral do Estado, continue a desconhecer a origem de tal divergência.

O facto de a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo registar a cobrança proveniente de retenções na fonte de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto do selo nos respectivos balcões do sistema de gestão de receitas, e na contabilidade do Tesouro esta cobrança permanecer classificada como receita de multi-imposto, configura-se, como já foi referido, como uma condicionante no processo de conciliação da informação de cobrança pelas entidades intervenientes na contabilização da receita do Estado, pondo em causa o rigor e a clareza de que se deve revestir este processo.

Recomendação 27 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar que sejam criadas na contabilidade do Tesouro contas elementares associadas a imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto do selo, para reflectir a transferência de valores cobrados como multi-imposto para aqueles impostos, à medida que estes fossem sendo validados pelos respectivos serviços administradores, por forma a que o valor residual das contas da receita de multi-imposto deva corresponder efectivamente ao apurado como cobrança em excesso no respectivo balcão do sistema de gestão de receitas e para que na eventualidade de existirem divergências seja sempre possível a identificação da natureza da receita.

Na medida em que a receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos não constitui receita do Estado, mas sim do cessionário a quem deverá ser entregue, o Tribunal considera que o procedimento de deduzir à receita do Estado o valor a entregar ao cessionário é incorrecto e não contribui para a clareza das contas públicas.

Recomendação 28 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar que seja encontrada uma forma de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do orçamento da receita do Estado.

O confronto da informação proveniente do sistema central de receitas com a constante da contabilidade do Tesouro, permitiu concluir que:

- ◆ Havendo diferenças entre os valores contabilizados pela Direcção-Geral dos Impostos no sistema de gestão de receitas e os considerados pela Direcção-Geral do Tesouro na contabilidade do Tesouro, a conciliação nem sempre passa pela identificação das situações que se encontram na sua origem, mas sim por lançamentos efectuados pela Direcção-Geral dos Impostos com o único objectivo de igualar a cobrança de receitas orçamentais aos valores apurados pela Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ Os valores de cobrança considerados inicialmente no sistema de gestão de receitas pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo foram apurados pelos sistemas próprios de gestão dos respectivos impostos, pelo que este tipo de correcções, como o Tribunal tem vindo a alertar, têm como consequência que a informação constante daqueles sistemas se torna inconsistente com os valores registados pelos serviços administradores relativos aos mesmos períodos, facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estes dados.

Recomendação 29 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar que sejam criadas condições para que o valor global da informação de cobrança seja diariamente conciliado entre a Direcção-Geral do Tesouro e os serviços administradores.

Para ser possível qualificar a informação sobre receita do Estado registada na Conta Geral do Estado como fiável e prestada de forma tempestiva, o Tribunal entende ainda que os serviços administradores, Direcção-Geral do Tesouro e Direcção-Geral do Orçamento têm previamente de assegurar que:

- ◆ O valor da receita cobrada e reembolsada ou restituída em cada período de incidência mensal seja conciliado nos prazos previstos pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado;



com.
març
2007
P. P. P.
9

- ◆ O valor da receita não efectiva (passivos financeiros) seja apurado e registado até 15 de Fevereiro do ano seguinte àquele a que respeita, conforme determina o n.º 2 do artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Saliente-se que enquanto não for possível o cumprimento destas duas condições nos referidos prazos, em termos definitivos, é essencial que esse cumprimento se verifique, em termos provisórios (os valores apurados no período tempestivo e os das posteriores alterações têm de ser comuns ao sistema central de receitas e à contabilidade do Tesouro), para uma aproximação sustentada à situação de fiabilidade tempestiva.

Note-se que, mesmo em termos provisórios, o cumprimento daquelas condições poria fim à sucessiva apresentação de contas anuais provisórias em que o valor da receita do Estado apurado pelas entidades administradoras é divergente do apurado na tesouraria do Estado, facto que só por si já é revelador da insuficiência dos processos de contabilização e controlo.

III – Execução do Orçamento da Despesa

O presente capítulo procede à análise da execução do orçamento da despesa registada na Conta Geral do Estado de 2005. Numa primeira parte (A), examina-se a evolução das despesas da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), incluindo o pagamento em 2005 de despesas de anos anteriores. A segunda parte (B) contém as observações e as recomendações resultantes da análise efectuada pelo Tribunal.

A) Visão Global

Com as observações e reservas que constam da parte B, analisa-se nas alíneas seguintes a despesa registada na Conta Geral do Estado de 2005.

a.1) Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no período 2001/2005

A evolução das despesas consolidadas da administração central, isto é, dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, excluindo as transferências intra e entre estes subsectores, no período 2001/2005, consta do quadro e do gráfico seguintes, tendo-se também excluído as despesas classificadas como activos financeiros¹ e passivos financeiros.

¹ Note-se que, embora permita obter indicadores úteis, desse modo exclui-se, quer a aquisição por serviços e fundos autónomos de títulos de dívida pública de curto prazo emitidos pelo Estado, que constitui uma mera aplicação de excedentes de tesouraria, quer, por exemplo, a aplicação em aumentos de capital de empresas públicas, que tem uma natureza distinta. Todavia, uma vez que os valores registados na Conta, especialmente antes de 2003, não permitem uma consolidação dos activos/passivos financeiros adquiridos/emitados entre os referidos subsectores da administração central, optou-se pela sua exclusão na totalidade.

Quadro II.8 – Evolução da despesa consolidada da administração central

(em milhões de euros)

Despesas	2001	2002	2003	2004	2005
Serviços integrados ^(a)	33 000,5	37 044,9	36 508,3	40 645,3	42 076,3
Serviços e fundos autónomos ^(b)	18 591,2	20 417,7	19 682,8	22 504,8	22 231,7
Administração central ^(c)	42 677,6	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5
Taxa de crescimento anual	7,8%	9,8%	-0,1%	10,2%	3,1%
Taxa de crescimento média anual (2001/2005)	5,6%				

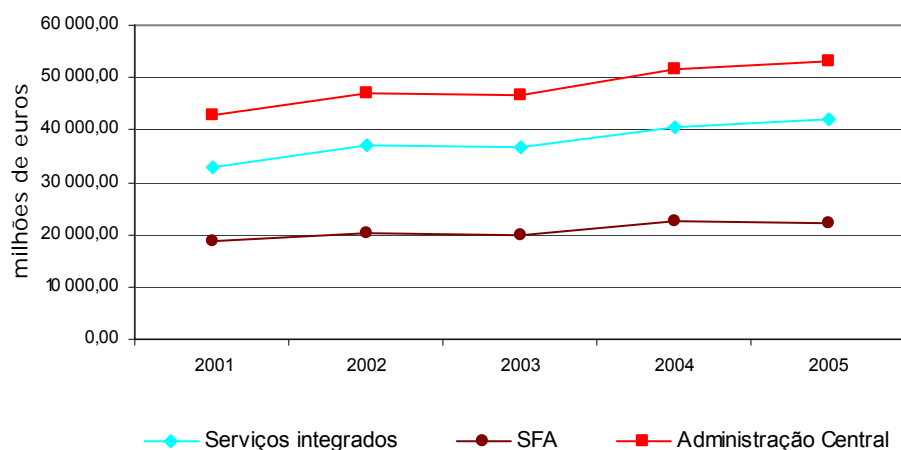
(a) Excluídas as transferências para o Estado.

(b) Excluídas as transferências para serviços e fundos autónomos.

(c) Excluídas as transferências efectuadas entre as entidades que integram cada subsector, bem como as transferências entre os dois subsectores.

Fonte: “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” incluída na CGE de cada ano.

Gráfico II.4 – Evolução da despesa consolidada da administração central



No quadro seguinte relaciona-se a evolução das receitas, das despesas e do saldo global da administração central, com a do PIB, no período 2001/2005.

Quadro II.9 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da administração central e PIB	2001	2002	2003	2004	2005	Taxa de crescimento média anual
Receitas	39 151,6	42 393,1	43 211,3	44 347,6	45 391,4	3,8%
Despesas	42 677,7	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	5,6%
Saldo Global	-3 526,1	-4 452,5	-3 575,1	-7 200,4	-7 766,1	
PIB	129 308,5	135 433,7	137 522,5	143 028,5	147 378,4	3,3%
Receitas em % do PIB	30,3%	31,3%	31,4%	31,0%	30,8%	
Despesas em % do PIB	33,0%	34,6%	34,0%	36,0%	36,1%	
Saldo Global em % do PIB	-2,7%	-3,3%	-2,6%	-5,0%	-5,3%	

Fonte: INE “Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000) - PIBpm (preços correntes)”, informação recolhida em Novembro/2006, e “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” de cada ano, excluindo activos e passivos financeiros.



20m.
11/02/07
[Handwritten signature]

No período em apreço, as despesas da administração central, excluindo activos e passivos financeiros, tiveram um crescimento médio anual de 5,6%, passando de €42.677,7 milhões, em 2001, para €53.157,5 milhões, em 2005. Esse crescimento foi superior ao do PIB, em que se verificou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 3,3%. O crescimento médio das receitas, excluindo também activos e passivos financeiros, situou-se em 3,8%, tendo ascendido a €39.151,6 milhões, em 2001, e a €45.391,4 milhões, em 2005. Como consequência, o saldo global passou de €-3.526,1 milhões, em 2001, para €-7.766,1 milhões, em 2005, ou seja, o défice aumentou em €4.240 milhões.

Evidencia-se, também, a evolução negativa do saldo global em percentagem do PIB, uma vez que as despesas da administração central aumentaram o seu peso de 33,0% para 36,1% nesse período e as receitas apenas aumentaram de 30,3%, em 2001, para 30,8%, em 2005. Em resultado dessa degradação da situação financeira da administração central, o respectivo saldo global passou de -2,7% do PIB, em 2001, para -5,3% do PIB, em 2005¹.

a.2) Serviços integrados – evolução das despesas em relação ao ano anterior

Em 2005, a despesa efectiva do subsector dos serviços integrados (isto é, excluindo passivos financeiros) ascendeu a €43.156,0 milhões, o que representa um acréscimo de €692,9 milhões (1,6%) em relação ao ano anterior², resultante do decréscimo das despesas de capital em € 858,8 milhões (-5,9%) e do acréscimo das despesas correntes em €1.551,7 milhões (4,2%). Na sua estrutura verifica-se a diminuição do peso das despesas de capital em 2,2 pontos percentuais, por contrapartida de igual aumento no peso das despesas correntes. Saliente-se que estas últimas despesas representam 89,5% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das transferências correntes (43,7%, do qual 38,4% para administrações públicas) e das despesas com pessoal (31,7%).

Quanto às variações de estrutura da despesa segundo a classificação económica destaca-se que:

- ◆ As transferências de capital para serviços e fundos autónomos sofreram uma redução de 3,4 pontos percentuais, enquanto as transferências da mesma natureza para entidades externas à administração pública aumentaram o seu peso na despesa efectiva em 1,4 pontos percentuais, para o que contribuiu significativamente a transformação do Instituto de Estradas de Portugal em entidade pública empresarial;
- ◆ As transferências correntes aumentaram 1,2 pontos percentuais., essencialmente em resultado do acréscimo do peso das transferências para a segurança social na despesa efectiva (1,1 pontos percentuais);
- ◆ As despesas com pessoal sofreram um acréscimo de 0,8 pontos percentuais;

¹ Trata-se de saldos de valores apurados em contabilidade pública, distintos dos ajustados em contabilidade nacional com base no Sistema Europeu de Contas (SEC 95). Entre as principais diferenças, sublinha-se que, em contabilidade pública integram o subsector dos serviços e fundos autónomos, a Caixa Geral de Aposentações (integrada em contabilidade nacional nos fundos de segurança social) e vários organismos, nomeadamente os de regulação económica sectorial que em contabilidade nacional integram o sector das sociedades, isto é, não pertencem ao sector das administrações públicas.

² Os valores referidos têm por fonte os valores de base da Conta (Mapas II a IV), pelo que, além de incluírem os activos financeiros, não são directamente comparáveis com os valores evidenciados no anterior Quadro “Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central”, para a construção de indicadores, que têm por fonte a conta consolidada da administração central, obtida a partir de ajustamentos a esses valores de base, conforme se examina no ponto 3.5 do Volume II.

- ◆ Os juros e outros encargos aumentaram o seu peso em 0,4 pontos percentuais.

Considerando ainda a despesa efectiva, salientam-se, ao nível da classificação económica, as seguintes variações em termos absolutos:

- ◆ Decréscimo das transferências de capital, em €832,2 milhões (-20,7%), essencialmente em resultado:
 - ◇ Da diminuição das transferências para serviços e fundos autónomos em €1.436,3 milhões (-61,3%), dos quais €594,1 milhões em virtude da transformação do Instituto de Estradas de Portugal em entidade pública empresarial e €677,4 milhões da diminuição das transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, das receitas das reprivatizações;
 - ◇ Do acréscimo das transferências de capital para entidades externas à Administração Pública, em €589,9 milhões (223,5%), dos quais a Conta Geral do Estado identifica €264,5 milhões como sendo transferidos para a EP-Estradas de Portugal, EPE;
- ◆ Acréscimo das transferências correntes, em €825,8 milhões (4,6%), essencialmente em resultado do aumento das transferências para a segurança social em 526,0 milhões (12,2%) e para serviços e fundos autónomos em €315,5 milhões (3,2%);
- ◆ Acréscimo das despesas com pessoal, em €558,2 milhões (4,3%), provocado essencialmente pelo aumento das remunerações certas e permanentes do pessoal dos quadros – regime de função pública, em €114,8 milhões, dos encargos com a saúde, em €179,5 milhões¹ e das contribuições do Estado para a Caixa Geral de Aposentações em €112,2 milhões²;
- ◆ Acréscimo das despesas com juros e outros encargos, em €227,1 milhões (6,1%), essencialmente com juros da dívida pública (€214,8 milhões).

Por classificação orgânica, destaca-se o aumento da despesa dos Ministérios do Trabalho e Solidariedade Social, em €710,9 milhões (16,8%), da Justiça, em €202,3 milhões (23,4%), da Educação, em €181,2 milhões (3,1%) e da Defesa Nacional, em €137,9 milhões (7,2%), merecendo destaque as seguintes variações:

- ◆ No Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social as transferências correntes para a segurança social, com um aumento de €718,0 milhões (17,4%), dos quais 717,3 milhões transferidos pelo Gabinete do Ministro;
- ◆ No Ministério da Justiça
 - ◇ As transferências correntes com um acréscimo de €158,9 milhões (1.799,4%), resultante:
 - ◆ Do aumento das transferências correntes para serviços e fundos autónomos em €163 milhões, fruto das transferências efectuadas, em 2005, pela Secretaria-Geral para o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e para o Cofre Geral dos Tribunais, no montante de €150 milhões e €11,4 milhões, respectivamente;

¹ Dos quais €142,2 milhões relativos à ADSE (€720,6 milhões em 2004 e €862,7 milhões em 2005).

² Verbas com a classificação despesas com pessoal/contribuições para a segurança social, que ascenderam a €3.106,6 milhões, em 2004, e a €3.218,8 milhões, em 2005.



com
março
2005
P. P. P.
9

- ◆ Da diminuição da despesa com transferências correntes para a Segurança Social em €3,4 milhões, verificada na Direcção-Geral da Administração da Justiça;
- ◇ As despesas com pessoal com um acréscimo de €28,3 milhões (4,1%), resultante essencialmente do aumento das remunerações certas e permanentes, no valor de €22,2 milhões, na Magistratura Judicial (€5,5 milhões), Direcção-Geral da Administração da Justiça (€5,1 milhões), Polícia Judiciária (€4,9 milhões), Magistratura do Ministério Público (€2,9 milhões) e Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (€2,5 milhões);
- ◇ As aquisições de bens e serviços correntes com um aumento de €13,4 milhões (11,8%);
- ◆ No Ministério da Educação as despesas com pessoal com um crescimento €177,4 milhões (3,6%), dos quais €163,8 milhões relativas a remunerações certas e permanentes, sendo de destacar o aumento dessas remunerações nas escolas básicas integradas 2.º e 3.º ciclos e agrupamentos verticais (€213,9 milhões) e nas escolas secundárias (€54,3 milhões) e diminuição nos jardins de infância e escolas básicas do 1.º ciclo não agrupadas (€78,8 milhões) e nos estabelecimentos de educação, ensino e agrupamentos horizontais (€26,2 milhões).

Registou-se uma diminuição das despesas nos Ministérios das Finanças e Administração Pública de €362,9 milhões (2,9%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas de €237,0 milhões (31,2%) e da Economia e da Inovação de €116,0 milhões (32,7%). Observe-se que, conforme referido no ano transacto, o alcance destas reduções deve ser ponderado, nomeadamente face à persistência, em 2005, de dívidas vencidas e não pagas no próprio ano, que transitaram para o ano seguinte.

a.3) Serviços e fundos autónomos – evolução das despesas em relação ao ano anterior

Em 2005, as despesas dos organismos pertencentes ao subsector dos serviços e fundos autónomos que registaram os valores das suas contas de gerência no sistema informático do qual foram extraídos os mapas da Conta¹, excluindo as transferências para outros serviços e fundos autónomos, ascenderam a €27.256,2 milhões, o que representou um decréscimo de €1.837,2 milhões (6,3%). No valor total dessas despesas e na variação em relação ao ano anterior, destacam-se:

- ◆ As transferências correntes, que ascenderam a €14.115,2 milhões, o que representa um decréscimo de €617,4 milhões (-4,2%) resultante de:
 - ◇ Diminuição das transferências para a segurança social (ou seja, transferências para organismos abrangidos pelo Orçamento da Segurança Social) que ascenderam a €123,1 milhões (menos €837,7 milhões), o que representa um decréscimo de 87,2%. Este decréscimo resulta essencialmente do facto de, em 2005, o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu ter classificado aquelas transferências como operações extra-orçamentais² (€664,6 milhões);
 - ◇ Aumento das outras transferências em €320,3 milhões, onde se destacam as transferências para as famílias com um acréscimo de €340,8 (a Caixa Geral de Aposentações em 2005

¹ Em 2005, apenas a Assembleia da República não procedeu a esse registo.

² Conforme as orientações constantes do n.º 3 do ponto VI da Circular Série A n.º 1312, de 13 de Agosto de 2004, da DGO relativa ao Orçamento do Estado.

transferiu para as famílias mais € 358,8 milhões que no ano anterior) e as transferências para sociedades financeiras com um decréscimo de €46,8 milhões (dos quais €41,8 milhões processados pelo Fundo de Acidentes de Trabalho);

- ◆ A aquisição de bens de capital, que ascendeu a €597,5 milhões, ou seja, menos €786,5 milhões (-56,8%) que no ano transacto. Este decréscimo resulta essencialmente do facto do Instituto de Estradas de Portugal ter saído do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos em 2005, passando a integrar o sector público empresarial (em 2004 a sua despesa ascendeu a €768,8 milhões);
- ◆ Os passivos financeiros, no montante de €1.280,4 milhões, o que representa um decréscimo de €1.017,3 milhões (-44,3%), dos quais:
 - ◇ €600 milhões se refere a amortização de empréstimos pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde;
 - ◇ €660 milhões respeita a amortizações de títulos de dívida pública pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública;
 - ◇ Em termos de evolução salienta-se que:
 - ◆ O Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola não tem qualquer despesa ao nível deste agrupamento, em 2005 (em 2004 a despesa relativa a passivos financeiros ascendeu a €573,7 milhões). Esta variação resulta, essencialmente, da alteração do critério de contabilização da amortização de fundos antecipados pela Direcção-Geral do Tesouro no âmbito do FEOGA-Garantia;
 - ◆ A Caixa Geral de Aposentações também não registou qualquer despesa em passivos financeiros, em 2005, quando em 2004 havia amortizado €43,6 milhões de empréstimos de curto prazo;
 - ◆ Se registou um decréscimo de €37,4 milhões, na amortização de empréstimos de médio e longo prazos pelo Instituto Nacional de Habitação;
- ◆ As despesas com pessoal, que ascenderam a €4.321 milhões, ou seja, mais €345,2 milhões (8,7%) que no ano anterior, destacando-se:
 - ◇ As remunerações certas e permanentes com um aumento de €165,9 milhões, dos quais €66,5 milhões relativos a Universidades, €35,8 milhões aos Hospitais Centrais e €32,1 milhões às Administrações Regionais de Saúde;
 - ◇ As despesas com segurança social com um acréscimo de €153 milhões, salientando-se o acréscimo das despesas pagas pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (mais €175 milhões que no ano transacto) e o decréscimo das despesas pagas pelos Serviços Sociais do Ministério da Justiça (menos €23,5 milhões);
- ◆ Os activos financeiros, que totalizaram €3.810,5 milhões (6,4%), representando um acréscimo de €229,8 milhões. Esta variação resultou, essencialmente, do:
 - ◇ Acréscimo das aplicações em títulos a curto prazo, em €968,7 milhões, salientando-se o acréscimo de €1.824 milhões das aplicações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública e o decréscimo de €817,7 milhões da Caixa Geral de Aposentações;
 - ◇ Decréscimo das aplicações em títulos a médio e longo prazos e outros activos financeiros, em €563 milhões e €176,5 milhões, respectivamente, salientando-se a diminuição, em €710,8 milhões, das aplicações destes dois tipos efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (€573,9 milhões e €136,9 milhões, respectivamente).



com.
març
P. P. P.
S

a.4) Pagamento de despesas de anos anteriores

Embora a contabilidade orçamental não permita conhecer a despesa que transita em dívida para o ano seguinte, a partir de 2002 foram criadas classificações económicas para identificar o pagamento, em cada ano, de despesas de anos anteriores, ou seja, correspondentes a facturas com prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior.

Em 2005, o pagamento de dívidas transitadas de 2004, pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, com exclusão das transferências entre os organismos dos dois subsectores, ascendeu, respectivamente, a €433,4 milhões e a €1.206,1 milhões, totalizando €1.639,5 milhões. Sendo relevante analisar a evolução dos encargos que, em cada ano, transitam em dívida para o ano seguinte, bem como apurar os motivos que justificam essas ocorrências, no quadro seguinte evidenciase o pagamento desse tipo de despesas em semestres homólogos¹, ou seja, as dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005 e as dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006, excluindo as transferências entre os organismos dos dois subsectores.

Quadro II.10 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA

(em milhões de euros)

Ministério	Despesas vencidas em 2004 pagas até Junho de 2005 (inclusive)		Despesas vencidas em 2005 pagas até Junho de 2006 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,9	0,1	1,4	0,3	0,5	51,3
Administração Interna	13,2	1,9	40,6	7,7	27,4	208,0
Negócios Estrangeiros	0,1	0,0	0,3	0,0	0,2	181,9
Finanças e Administração Pública	61,7	9,1	87,2	16,5	25,5	41,3
Defesa Nacional	9,0	1,3	9,8	1,8	0,8	9,0
Justiça	11,3	1,7	4,6	0,9	-6,7	-59,6
Ambiente, Ordenam.do Território e Desenv. Regional	2,9	0,4	2,9	0,5	0,0	0,3
Economia e da Inovação	1,6	0,2	4,7	0,9	3,1	194,6
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	61,4	9,1	34,7	6,5	-26,7	-43,5
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	3,7	0,5	1,1	0,2	-2,6	-70,1
Trabalho e Solidariedade Social	4,1	0,6	1,1	0,2	-3,0	-73,7
Saúde	465,5	68,8	326,7	61,6	-138,8	-29,8
Educação	38,3	5,7	13,7	2,6	-24,6	-64,2
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1,7	0,2	0,5	0,1	-1,1	-68,6
Cultura	1,5	0,2	0,7	0,1	-0,7	-50,7
Total	676,7	100,0	530,0	100,0	-146,7	-21,7

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas ao Tribunal pela Direcção Geral do Orçamento.

Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores, pagas nos semestres homólogos, indica uma redução de €146,7 milhões (21,7%) relativamente a 2005, nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, devido, essencialmente, à redução verificada no Ministério da Saúde, de €138,8 milhões. Não obstante esta redução, o Ministério da Saúde continua a destacar-se em termos do peso relativo dos ministérios, representando 61,6% (€326,7 milhões) do total pago no 1.º semestre de 2006 a título de despesas de anos anteriores, à semelhança do ocorrido em anos transactos.

¹ Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2006 ainda não se encontrava finalizada, não foi possível efectuar uma análise semelhante abrangendo os encargos pagos no segundo semestre.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

As situações mencionadas na alínea seguinte b.2.1) – encargos por pagar por insuficiente dotação orçamental e realização de pagamentos à margem do Orçamento do Estado – são susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis pela alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

No sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, os valores da despesa paga registados na Conta merecem as seguintes considerações gerais, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, sem que se tenha assistido a suficientes melhorias¹.

b.2.1) Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a despesa paga, o que significa que os encargos vencidos que não tenham sido pagos, por insuficiência de dotação ou outra razão, não são evidenciados. Em 2005, o pagamento de dívidas transitadas de 2004 pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, com exclusão das transferências entre os organismos dos dois subsectores, ascendeu, respectivamente, a €433,4 milhões e a €1.206,1 milhões, totalizando €1.639,5 milhões.

O montante total de dívidas transitadas de 2005 e pagas em 2006 apenas poderá ser conhecido no final do ano, ou seja, após a aprovação do presente Parecer. Conforme se evidenciou anteriormente, tomando como termo de comparação os semestres homólogos, verifica-se que as dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005 ascenderam a €676,7 milhões e as dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006 totalizaram €530 milhões, o que representa uma redução de €146,7 milhões (21,7%).

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua, também, a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, à margem do Orçamento do Estado. Em 2005, estas operações abrangeram, nomeadamente²:

- ◆ O pagamento de €227,1 milhões de bonificações de juros relativos a:
 - ◇ Crédito bonificado à habitação, no montante de €162,8 milhões;
 - ◇ Regime especial para deficientes, no valor de €60,9 milhões;
 - ◇ Empréstimos de poupança emigrante, no montante de €3,3 milhões;
- ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao desconto de assinatura telefónica para reformados, referentes aos anos 2003 e 2004, no montante de €51,6 milhões.

¹ Cfr. ponto 3.1.do Volume II.

² Cfr. ponto 6.6.4 do Volume II, que abrange ainda outras situações.



com
març
2007
P. P. P.
9

Esses pagamentos efectuados por operações específicas do Tesouro, ainda que, tal como em anos anteriores, estejam previstos no articulado da Lei do Orçamento do Estado, não foram precedidos de inscrição nos mapas do Orçamento do Estado e registados na Conta Geral do Estado. Com efeito, a elaboração e execução do Orçamento do Estado e a prestação de contas através da Conta Geral do Estado continuam a reger-se segundo princípios e regras estritas. Assim, as despesas em causa, pagas à margem do Orçamento do Estado: *a)* decorrem de lei ou de contrato, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental as dotações necessárias deverão ser inscritas obrigatoriamente no Orçamento do Estado; *b)* essas dotações, nos termos do n.º 5 do artigo 42.º da mesma lei, constituem o limite máximo a utilizar e, ainda; *c)* de acordo com o n.º 6 do mesmo artigo, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga, mesmo que legal, se não tiver cabimento na correspondente dotação.

Destaca-se que a desorçamentação das despesas em causa significa, naturalmente, não terem sido inscritas as necessárias dotações no Orçamento do Estado e, conseqüentemente, não ter sido inscrita nos mapas da Conta Geral do Estado a despesa efectuada. De realçar também que, apesar dessas despesas serem consideradas pelo Instituto Nacional de Estatística no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (em contabilidade nacional, de acordo com as regras do Sistema Europeu de Contas–SEC 95), tal facto não exige o Governo do cumprimento dos princípios e regras estabelecidos na Constituição e na Lei de enquadramento orçamental, relativas à elaboração e execução do Orçamento do Estado.

Em síntese, embora se reconheça que os reportes efectuados no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, apresentados na óptica da contabilidade nacional, são susceptíveis de proporcionar informação relevante, mas de natureza diferente, não se verifica qualquer evolução relativamente à apresentação da Conta Geral do Estado, que continua a ser elaborada em termos de contabilidade pública, dentro de um condicionalismo legal específico que tem que ser respeitado, pelo que o Tribunal não encontra fundamento para abandonar as observações que tem vindo a emitir nos seus Pareceres.

Ainda em matéria de insuficiência de dotações orçamentais, os serviços de apoio do Tribunal têm vindo a acompanhar a situação do endividamento do Serviço Nacional de Saúde. Em 2005, de acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, o total das dívidas do Serviço Nacional de Saúde a fornecedores, transitado de 2004, ascendia a €1.199,5 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano, transitado para 2006, ascendia a €888,2 milhões, o que representou uma redução desse défice em €311,3 milhões, essencialmente, devido ao reforço das verbas destinadas ao Serviço Nacional de Saúde em €1.800 milhões, através do Orçamento Rectificativo de 2005.

À semelhança do ano anterior, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, ficou “(...) a Direcção-Geral do Tesouro autorizada a adiantar fundos por operações específicas do tesouro ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde”, como forma de suprir a situação deficitária deste sector, sem o recurso às operações específicas do Tesouro antes referidas (ditas de regularização de situações do passado). O mesmo artigo, no seu n.º 4, autorizou o Governo a “(...) proceder às alterações necessárias ao orçamento do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, por forma que este instituto possa contrair um empréstimo, até ao montante de €800 000 000, tendo em vista a regularização até ao final do ano orçamental (...)” desses adiantamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro. Assim, com base nessas disposições e na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a Direcção-

Geral do Tesouro adiantou fundos àquele Instituto e este, no final do ano, contraiu empréstimos bancários, regularizando a situação junto do Tesouro. No início de 2006, estes empréstimos bancários foram pagos por operações específicas do Tesouro, ao abrigo da alínea o) do artigo 72.º (regularização de responsabilidades) da Lei do Orçamento do Estado para 2006.

Em anteriores Pareceres foi questionada a bondade da medida de gestão financeira deste sistema de adiantamentos pelo Tesouro a regularizar até final do ano por empréstimos bancários, por sua vez pagos por novos adiantamentos pelo Tesouro¹, destacando-se que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos. Concluía-se pela necessidade de “(...) encontrar uma solução para o défice do SNS, que sendo estrutural não será resolvido com adiantamentos de fundos do Tesouro, de valor crescente.”.

Recomendação 30 – PCGE/2005

Em termos gerais, considerando que o controlo do crescimento da despesa deve ser feito a montante, na constituição e assunção de encargos e não na altura do seu pagamento, devem os encargos ser liquidados na data do seu vencimento, legal ou contratualmente estipulada, tanto mais que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.

Estas situações, que envolvem montantes elevados, põem em causa a credibilidade e utilidade da Conta para a análise das despesas do Estado.

b.2.2) Sobrevalorização da despesa paga pelos serviços integrados

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE evidencia como “pagamentos efectuados”, além do pagamento efectivo de despesas a terceiros, as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneio dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro², e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2005 continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, os dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Verificaram-se, também, outras transferências orçamentais para as contas de organismos, a fim de permitir que as verbas transitem para o ano seguinte quer através da abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência, a transitar em posse do serviço.

Tem-se verificado, com frequência, que o montante das verbas orçamentais transferidas é superior ao utilizado pelos serviços em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam. Além disso, as verbas a transitar para o ano seguinte que, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, constam da Conta como pagamentos efectuados. Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental do orçamento dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de

¹ Note-se que as respectivas leis do Orçamento aprovaram em cada ano: €300 milhões, para 2003, €600 milhões, para 2004, e €800 milhões, para 2005.

² Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Cap.º 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGT.



com.
março
2005
P. 10
1

reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo nos saldos de gerência de serviços e fundos autónomos¹.

Recomendação 31 – PCGE/2005

Relativamente à generalidade dos casos em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre a requisição de fundos (ou, agora, sobre o pedido de libertação de créditos) que constam dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental².

Em particular, considerando as consequências em matéria de transparência das contas públicas, sobrevalorização da despesa orçamental anual e efeito sobre o défice da Conta Geral do Estado de cada ano e sobre a tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais ou como saldo para a gerência seguinte, deverá ser utilizada apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.

b.2.3) Efeitos sobre a despesa e o défice do orçamento dos serviços integrados resultantes da transferência de saldos de diversas dotações para contas de operações específicas do Tesouro

Constituindo um processo continuado, realizado ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais para contas específicas do Tesouro e a utilização dessas verbas no ano seguinte pode, também, afectar significativamente o rigor e a transparência das contas públicas.

Quanto aos efeitos deste processo sobre a despesa, a receita e o défice de 2005, verificou-se:

- ◆ O aumento (sobreevaliação) da despesa do Orçamento do Estado para 2005 em €279,5 milhões: diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005” e o que o mesmo Orçamento deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”;
- ◆ O aumento da receita do Orçamento do Estado para 2005 em €928,2 milhões: reposição como receita do Orçamento para 2005 da verba não utilizada de “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”;

¹ Relativamente aos serviços e fundos autónomos, em 2005, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, continuou a não se aplicar às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: Investimentos do Plano respeitantes a projectos com financiamento comunitário, bem como as dos estabelecimentos de ensino superior e respectivos serviços de acção social, desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos ou nas medidas em que tiveram origem; despesas de funcionamento dos serviços sociais, organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde e estabelecimentos de ensino superior; outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.

² Quanto à constituição dos fundos de maneiio, a liquidar até 13 de Janeiro do ano seguinte, determina o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que deve ser tido “(...) em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços”; quanto aos serviços e fundos autónomos, determina o artigo 7.º do mesmo diploma que “(...) só podem proceder à emissão dos pedidos de libertação de créditos até aos montantes que, embora dentro dos respectivos duodécimos, sejam estritamente indispensáveis às suas actividades (...)”.

- ◆ O aumento do défice do Orçamento para 2005 em €278,6 milhões: diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita deste Orçamento que é também igual ao valor da diferença entre as verbas do Orçamento para 2005 (€324,6 milhões) e do Orçamento para 2004 (€46,0 milhões), transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

Recomendação 32 – PCGE/2005

Conforme tem sido salientado pelo Tribunal, deve ser dada atenção especial à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, a qual deve ser reduzida ao mínimo indispensável e sempre devidamente justificada por situações excepcionais.

b.2.4) Adopção do regime de administração financeira do Estado

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, Lei de Bases da Contabilidade Pública, e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, Regime de Administração Financeira do Estado, instituíram os regimes de administração financeira dos serviços e organismos da administração central, definindo como regime geral a autonomia administrativa e como regime excepcional a autonomia administrativa e financeira¹. Em 2005, passados quinze anos sobre a aprovação daquela lei, não estavam ainda nesse regime os seguintes serviços integrados²:

- ◆ Estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário;
- ◆ Serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea);
- ◆ Estado-Maior General das Forças Armadas.

Conforme se destacou em sucessivos Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação daquele Regime. Assim, o atraso na sua adopção fica a dever-se à inércia das entidades que em cada Ministério são responsáveis pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás indicadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta de cada ano.

De notar que, tal como no ano anterior, o artigo 12.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2005, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”. Em tais casos, são organismos distintos o serviço que realiza economicamente as despesas e o serviço que processa as verbas orçamentais, através do SIC e SIC/PIDDAC. Nesses casos o processamento da despesa orçamental, ainda que efectuado através destes sistemas e registado na Conta como pagamentos efectuados, não corresponde a pagamentos a terceiros e sim a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

¹ Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

² Ressalvando a especificidade dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (consulados, embaixadas e missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do Sistema de Informação Contabilística.



20m.
14/02/07
[Signature]

Recomendação 33 – PCGE/2005

Enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no Regime de Administração Financeira do Estado¹ dispor de contas abertas no Tesouro (tal como já acontece nos serviços e fundos autónomos) para o pagamento das suas despesas, pelo menos quando estejam em causa verbas significativas, assim se dando cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria,.

Tal como nos dois anos anteriores, o decreto de execução orçamental para 2005 veio precisar, no n.º 1 do artigo 2.º, que “Consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos naqueles diplomas, designadamente a aplicação e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio da unidade de Tesouraria (...)”, clarificando que cabe “(...) à Direcção-Geral do Orçamento em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro a avaliação do cumprimento destes requisitos”. Na alínea seguinte analisa-se a implementação do plano oficial de contabilidade pública e dos planos sectoriais, sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinada no Capítulo VIII.

b.2.5) Implementação do plano oficial de contabilidade pública e dos planos sectoriais

Conforme se salientou anteriormente, a despesa evidenciada na Conta Geral do Estado é apenas a despesa paga e a Conta não apresenta ainda diversos mapas com informação relevante² porque, nos termos da Lei de enquadramento orçamental, apenas é obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)³. Este Plano de contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, “(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)”, podendo existir “formas simplificadas dessa aplicação” e “planos sectoriais que se mostrem indispensáveis”. Também a Lei de enquadramento orçamental veio reafirmar que “Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública”.

Quanto à aplicação do POCP e dos planos sectoriais nos serviços e fundos autónomos, em 2005, de acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública pontualmente complementada pelos serviços do Tribunal, verificava-se que:

- ◆ Fecharam contas em POCP apenas 57 organismos (54,8%), tendo aquele plano sido utilizado a título experimental em 8, e em POCP-Educação 126 (74,1%) organismos aos quais era aplicável, tendo em 17 aquele plano sido utilizado a título experimental;
- ◆ Todos os serviços e fundos autónomos a que era aplicável o POCMS (do Ministério da Saúde) encerraram as suas contas de acordo com o estipulado nesse plano de contas, tal como no ano transacto.

¹ Esta recomendação não se considera passível de aplicação aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

² Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (Mapa XXX e XXXI, respectivamente) e compromissos assumidos por esses subsectores e pela segurança social (Mapas 18, 33 e 39, respectivamente).

³ Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

Relativamente à implementação do POCP é, ainda, de referir que foi desenvolvida uma aplicação informática denominada RIGORE – Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado, a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos serviços e fundos autónomos que o pretendam. Em 2006, foi utilizada a título experimental, apenas, pelo Tribunal de Contas¹, prevendo-se que a sua utilização seja alargada, em 2007, apenas ao Instituto de Informática e à Direcção Geral do Orçamento. Quanto à implementação do POCP-RIGORE na generalidade dos organismos da administração central, não existem datas previstas. Ou seja, apesar das datas que foram sendo avançadas e sucessivamente adiadas ao longo dos anos, actualmente desconhece-se a data da aplicação do POCP em todos os organismos da administração central.

Recomendação 34 – PCGE/2005

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de enquadramento orçamental fazer depender da adopção do POCP e dos planos sectoriais, em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos mapas mencionados, recomenda-se a sua rápida implementação, visto que os atrasos que já se verificam e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.

Entretanto, dado o enorme atraso na generalização do POCP, recomenda-se o aperfeiçoamento e o controlo da contabilidade de compromissos prevista na Lei de Bases da Contabilidade Pública, integrada na contabilidade orçamental, por forma a que, no final da execução orçamental anual, os compromissos assumidos se aproximem da despesa economicamente realizada.

b.2.6) Incorreção na classificação das despesas

O rigor dos valores registados na Conta depende da correcta classificação das despesas, em particular da classificação económica, o que nem sempre se verifica. Assim, em 2005, observaram-se vários registos que contrariam o princípio da especificação estabelecido no artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

b.2.7) Alteração do critério de classificação funcional das despesas 2004/2005

Verificou-se que não foram utilizados critérios uniformes para a classificação funcional das despesas, tendo-se observado, em 2005, face ao ano anterior, alterações das classificações, sem que se encontre qualquer justificação. Por exemplo², o Hospital Prisional de S. João de Deus, que, em 2004, havia classificado as suas despesas na função saúde, em 2005 classificou-as na função segurança e ordem públicas. Inversamente, em 2005, foram classificadas correctamente, na função saúde, as despesas dessa natureza do Exército, da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, que haviam sido classificadas, em 2004, respectivamente, nas funções defesa e segurança e ordem pública.

Recomendação 35 – PCGE/2005

Visto que a discriminação das despesas por classificação funcional assume grande relevância, designadamente nas comparações a nível internacional, recomenda-se a aplicação rigorosa dessa classificação e que, perante alterações no critério de classificação funcional das despesas o Relatório do Ministério das Finanças mencione essas alterações e a sua justificação.

¹ Estavam previstos 7 organismos piloto.

² Os restantes casos encontram-se identificados no ponto 3.3.3 do Volume II



com.
març
2007
P. P. P.
9

b.2.8) Conta consolidada do Estado incluindo o sistema de segurança social

De acordo com os procedimentos da Direcção-Geral do Orçamento, a consolidação dos orçamentos e das contas de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a administração pública, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir as transferências correntes e de capital entre as respectivas unidades¹, entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam para a unidade recebedora qualquer contraprestação directa ao organismo dador. Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, permitiria também a consolidação dos fluxos de juros, activos financeiros e passivos financeiros, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, serviços e fundos autónomos, segurança social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa².

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar. Por exemplo, em 2005, para as transferências correntes e de capital entre serviços integrados, o total registado na receita ascendeu a €-1.531.800³, enquanto a correspondente despesa registou o valor de €95.134, uma diferença de €1.626.934.

Às diferenças nos critérios e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a transferências correntes e a transferências de capital, que retiram significado a comparações baseadas nos agregados despesas correntes e despesas de capital), acresce o facto de, em cada ano, não serem registados na base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos os valores das contas de gerência de todos os organismos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações dos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social (Mapa XXIII da Conta Geral do Estado), continua a apresentar várias deficiências, já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ Os ajustamentos efectuados⁴, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação;

¹ A consolidação efectua-se de forma faseada, eliminando-se primeiro as transferências entre os serviços de cada subsector, por exemplo a “conta consolidada dos serviços e fundos autónomos” exclui as transferências entre os mesmos.

Da consolidação de contas entre o Subsector dos serviços integrados e o Subsector dos serviços e fundos autónomos resulta a “Conta Consolidada da Administração Central”.

² Situação particular verifica-se relativamente a subsídios (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas transferências correntes e de capital, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a aquisição de bens de capital (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita). Em tais casos, a sua consolidação teria que recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

³ Valor negativo em consequência de reembolsos/restituições de valor superior à receita bruta registada durante o ano.

⁴ Cfr. Quadro III.9 do Volume II.

- ◆ À semelhança de anos anteriores, continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2005, essa situação abrangeu a Assembleia da República que continua a utilizar um classificador económico distinto do aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. A Direcção-Geral do Orçamento procurou colmatar esta falta no âmbito da elaboração da conta consolidada, procedendo à reclassificação da conta desta entidade (apresentada isoladamente no Volume I da Conta).

Recomendação 36 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação relativa à conta da Assembleia da República, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, no sentido de serem envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos Mapas obrigatórios da Conta e não apenas em anexo, de forma isolada.

Recomendação 37 – PCGE/2005

Dado que a conta consolidada da administração central, ainda que elaborada numa óptica de caixa (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas dos subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais para a consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam tomadas medidas de modo a serem ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.



com
març
2007
P. P. P.
9

CAIXA I – DESPESA COM A DEFESA E COMPROMISSOS FINANCEIROS ASSUMIDOS NO ÂMBITO DOS INVESTIMENTOS MILITARES

Introdução

No âmbito do acompanhamento da execução da LPM – Lei da Programação Militar¹ foram examinados os compromissos financeiros, com o intuito de verificar a contenção destes nos limites legais estabelecidos e o respectivo impacto em orçamentos futuros.

Perante os elementos recolhidos, entendeu-se ser necessário avaliar, com maior detalhe, o recurso a formas não tradicionais de financiamento a longo prazo (e.g. locação operacional) e equacionar as restrições à tomada de decisões de investimento no futuro decorrentes do peso dos compromissos financeiros entretanto já assumidos².

Evolução da despesa com a Defesa

Como se indica no Quadro seguinte, as despesas com a Defesa atingiram cerca de 2.042 M€ em 2005 dos quais 1.713 M€ (84%) respeitam a despesas de pessoal e funcionamento e 329 M€ (16%) a despesas de investimento cobertas por montantes inscritos na LPM (231 M€, 11%) e no PIDDAC (98 M€, 5%). Tais despesas representaram 2,3% da despesa do SPA – Sector Público Administrativo e 1,4% do PIB – Produto Interno Bruto no mesmo ano.

Quadro II.11 – Evolução da despesa com a Defesa

(em mil milhões de euros)

Descrição	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Despesa Defesa	1,5	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7	1,9	2,0	-
Despesa SPA	33,6	49,6	42,3	40,3	41,7	45,4	54,6	66,0	70,7	88,1	-
PIB	90,5	97,8	106,4	114,2	122,3	129,3	135,4	137,5	143,0	147,4	-
Δ % Despesa Defesa	-	-6,67%	-	-14,29%	12,50%	-	-	-5,56%	11,76%	5,26%	3,51%
Δ % Despesa SPA	-	47,62%	14,72%	-4,73%	3,47%	8,87%	20,26%	20,88%	7,12%	24,61%	12,60%
Δ % PIB	-	8,07%	8,79%	7,33%	7,09%	5,72%	4,72%	1,55%	4,00%	3,08%	5,59%
Despesa Defesa/SPA	4,46%	2,82%	3,31%	3,97%	4,32%	3,96%	3,30%	2,58%	2,69%	2,27%	-
Despesa Defesa/PIB	1,66%	1,43%	1,32%	1,40%	1,47%	1,39%	1,33%	1,24%	1,33%	1,36%	-

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado de 1996 a 2005 e INE - Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000) em 30.11.2006.

Na última década, as despesas com a Defesa registaram um crescimento anual médio de 3,5%, tendo evoluído a um ritmo moderado quando comparado ao crescimento do PIB (5,6%) e ao das despesas do SPA (12,6%) (Quadro II.11).

¹ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio, entretanto revogada pela Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto.

² O presente texto é uma síntese do Relatório n.º 1/06 – 2ª Secção - Acompanhamento da Lei de Programação Militar, disponível em www.tcontas.pt.

Comparando a percentagem das despesas com a Defesa em relação ao PIB em Portugal com a de outros Estados Membros da NATO – North Atlantic Treaty Organisation constata-se que essa percentagem foi decrescendo e convergiu para níveis próximos dos verificados em países como a Bélgica, a Dinamarca, a Espanha e a Holanda (Quadro II.12).

Quadro II.12 – Percentagem das despesas com a Defesa ⁽¹⁾ no PIB (preços correntes)

País	Média (1995-1999)	Média (2000-2004)	2005 ⁽²⁾
Bélgica	1.5	1.3	1.3
Dinamarca	1.7	1.5	1.4
Espanha	1.4	1.3	1.2
Holanda	1.8	1.6	1.7
Portugal	2.2	1.8	1.7

(1) Valores diferentes dos inscritos nos orçamentos nacionais em virtude de diferenças na definição de despesas NATO.

(2) Estimativa.

Fonte: Cfr. Table 3 constante do relatório “Nato – Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defence”.

A relativa contenção das despesas em apreço decorre da redução das despesas com pessoal e funcionamento mas, como adiante se mostra, ocorre em concomitância com um aumento notório dos investimentos efectuados para os três Ramos das FA – Forças Armadas portuguesas.

Evolução das despesas de Investimento

As dotações para investimentos das FA – inscritas, anualmente, no Orçamento do Estado – são objecto de um planeamento específico enquadrado em legislação própria e reflectido em dois instrumentos de programação: a LPM e o PIDDAC – Defesa.

As despesas de investimento em equipamento militar têm vindo a aumentar (26% ao ano, em média, nos últimos oito anos) atingindo, em 2005, os 329 M€ (Quadro II.13).

Quadro II.13 – Despesas de Investimento (LPM e PIDDAC) ⁽¹⁾

(em milhões de euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Taxa crescimento médio (1998-2005)
LPM	65,0	81,6	149,0	152,6	116,4	149,4	200,4	230,9	23,51%
PIDDAC	12,60	15,8	15,2	18,2	16,2	18,7	20,6	⁽²⁾ 97,9	72,31%
Total	77,6	97,4	164,2	170,8	132,6	168,1	221,0	328,8	26,11 %
Δ %	-	25,52%	68,58%	4,02%	-22,37%	26,77%	31,47%	48,78%	-

(1) Para além das despesas indicadas, referentes a equipamento militar, com financiamento coberto pela LPM e pelo PIDDAC, o OE prevê despesas de capital que, em 2005, somaram cerca de 40 M€

(2) O especial aumento nas dotações de 2005 cobriu a aquisição dos navios patrulha oceânicos sem a qual a taxa média seria de 43,1%.

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado e Relatórios anuais de execução da LPM de 1998 a 2005



com.
març
2007
P. P. P.
9

Compromissos financeiros assumidos no âmbito da LPM

Os compromissos financeiros decorrentes de contratos em execução (260) no início do segundo semestre de 2006 atingiam o montante de 2.593 M€. Repartidos em pagamentos diferidos ao longo dos próximos vinte anos, tais compromissos somam montantes que, globalmente, não ultrapassam as verbas anuais inscritas na LPM (até 2014). Importa, porém, ter presente que, ao ritmo da disponibilização de fundos para os investimentos previstos pela LPM em vigor, levaria cerca de 7 anos a saldar as dívidas já assumidas, ainda que nada mais fosse adquirido (Quadro II.14).

Quadro II.14 – Montantes inscritos e compromissos assumidos

(em milhões de euros)

Montantes inscritos na LPM											
Serviços	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 e seguintes	Total
SGMDN	78,70	86,34	4,80	26,52	114,64	138,19	199,19	124,13	121,95	639,36	1 533,83
Outros	5,32	14,19	10,19	6,40	12,36	5,00					53,46
Marinha	95,91	55,85	95,92	98,37	146,25	143,67	167,73	152,16	138,91	775,45	1 870,23
Exército	23,52	56,64	92,03	105,31	79,93	75,20	104,65	86,69	67,48	289,61	981,07
Força Aérea	96,45	98,62	110,49	78,17	60,33	103,87	99,44	62,37	60,37	241,98	1 012,10
Total	299,91	311,64	313,42	314,77	413,52	465,94	571,02	425,35	388,72	1 946,40	5 450,69
Compromissos assumidos no âmbito da LPM											
SGMDN	3,75	1,40	1,01								6,16
Marinha	6,75	27,96	72,52	34,32	53,16	46,27	71,42	67,94	67,96	678,88	1 127,18
Exército	2,54	45,63	80,19	98,31	28,29						254,95
Força Aérea	72,43	108,55	98,16	80,05	57,60	53,85	53,85	53,85	53,85	447,28	1 079,46
Sub-total	85,45	183,54	251,88	212,68	139,04	100,12	125,27	121,79	121,81	1 126,16	2 467,75
Outros compromissos assumidos											
SGMDN											
Marinha	1,87	27,18	85,60								114,65
Exército	0,28										0,28
Força Aérea	8,61	1,58	0,33								10,52
Sub-total	10,76	28,76	85,93								125,45
Total	96,21	212,30	337,81	212,68	139,04	100,12	125,27	121,79	121,81	1 126,16	2 593,20

Fontes: Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto. Quadros enviados pela DGAED, em 08.11.2006 e quadro enviado pelo EMFA, em 16.11.2006 e respostas aos questionários enviados para preenchimento à SGMDN e aos Ramos.

Num contexto em que a tecnologia e as exigências decorrentes das novas missões confiadas às FA evoluem rapidamente, aumentam as necessidades de consagrar recursos adicionais ao reequipamento militar naturalmente sujeito, do mesmo passo, a riscos de obsolescência acrescidos. Ora, as restrições orçamentais com que o Estado se vê confrontado em virtude do défice orçamental, do nível da dívida pública e dos compromissos assumidos no âmbito da UE para a respectiva redução (PEC) têm levado à relativa estabilização das verbas inscritas no Orçamento do Estado, aliás em consonância com o planeamento feito pela LPM e pelo PIDDAC.

O recurso crescente ao crédito a longo prazo sob a forma de contratos de locação utilizando dispositivos jurídico-financeiros específicos (e.g. constituição de sociedades de capitais públicos) tem permitido a aquisição de equipamentos de elevado custo (incluindo a respectiva manutenção, nalguns casos) ultrapassando as dificuldades colocadas pelas restrições orçamentais. Embora se tratem de operações com cobertura legal, o respectivo acompanhamento na perspectiva da boa gestão financeira dos investimentos em causa suscita uma atenção especial por parte do Tribunal e, desde já, as considerações que se enunciam nos pontos seguintes.

A assunção de compromissos elevados pode condicionar futuras aquisições de novos equipamentos e não logra ultrapassar as limitações ao défice orçamental decorrentes do PEC. O EUROSTAT já emitiu orientações muito claras esclarecendo que a contabilização na despesa nacional (SEC 95) se reporta ao exercício em que o equipamento entra em serviço, independentemente do momento em que o respectivo pagamento é efectuado.

O exame de alguns dos contratos de locação (e.g. locação de helicópteros, de aeronaves de transporte táctico e vigilância marítima e de submarinos) mostrou que os custos a suportar pelo erário público (elaboração de contratos, juros e demais despesas) podem superar os associados a formas clássicas de financiamento do Estado.



com.
març
2007
P. P. P.
9

IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

Nos termos do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal analisou a execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com especial ênfase na sua parcela anual, considerando, para além da informação constante do Orçamento e da Conta Geral do Estado, a informação recolhida no Departamento de Prospectiva e Planeamento e na Direcção-Geral do Orçamento.

Esta análise foi complementada por auditorias ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”, ao projecto “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” da Medida 001 “Estimular e Apoiar a Modernização e o Investimento Empresarial”, inserida no Programa 025 “Modernização e Internacionalização da Economia”, cuja entidade executora foi o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, e ao “Projecto Integrado da Linha do Norte” da Medida “Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes”, inserido no Programa 024 “Transportes”, cuja gestão e execução foi da responsabilidade da REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.¹.

1. PIDDAC

A análise efectuada incidiu, especialmente, sobre a previsão orçamental e a execução financeira, de acordo com as diferentes fontes de financiamento, sobre a regionalização do investimento, os programas orçamentais e as classificações orgânica, económica e funcional, bem como sobre a distribuição sectorial da despesa, tendo em conta o enquadramento normativo previsto nas Grandes Opções do Plano (GOP)² e no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III)³.

A) Visão Global

a.1) Evolução do PIDDAC no período de 2002-2005

O gráfico e o quadro seguintes evidenciam a previsão e a execução do PIDDAC global⁴, no período de 2002 a 2005.

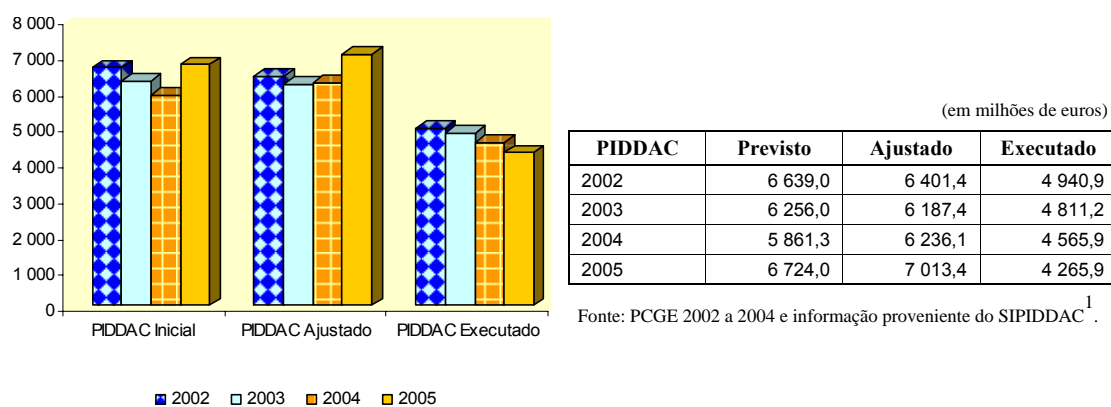
¹ Relatórios de Auditoria n.ºs 19/2006 – 2.ª Secção, 45/2006 – 2.ª Secção e 39/2006 – 2.ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

² Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro.

³ Cfr. ponto 4.2.1 do Volume II.

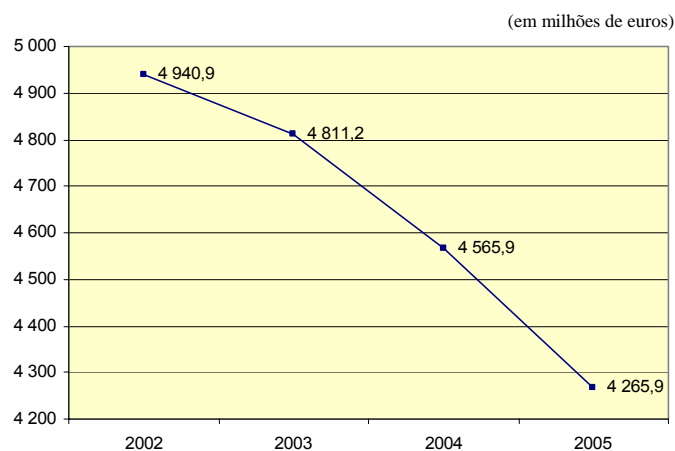
⁴ Entende-se por PIDDAC global, o conjunto de todos os programas e projectos que o integram, cuja execução é financiada pelo Capítulo 50 do Orçamento de Estado e por “Outras Fontes”, designadamente, verbas inscritas nos orçamentos privativos dos Serviços e Fundos Autónomos, podendo ter, em ambos os casos, origem nacional ou comunitária.

Gráfico II.5 – Evolução do PIDDAC (2002 – 2005)



Como se observa, a execução do PIDDAC tem vindo a decrescer desde 2002 apesar de, em 2005, se terem verificado acréscimos significativos quer no PIDDAC inicial quer no PIDDAC ajustado. A tendência decrescente do valor global executado desde 2002 é também evidenciada no gráfico seguinte².

Gráfico II.6 – Evolução da execução do PIDDAC (2002 – 2005)



a.2) PIDDAC 2005

a.2.1) Estrutura do financiamento

A programação inscrita no PIDDAC de 2005 envolvia um total de €6.724,0 milhões, o que representava 4,8% do Produto Interno Bruto. A contrapartida nacional, em programas co-financiados por fundos comunitários, representava cerca de 59,4% do financiamento nacional total.

¹ Sistema de Informação para o PIDDAC.

² Cfr. ponto 4.2.6.1 e 4.2.7.1 do Volume II.



com.
març
2007
P. P. P.
9

Na orçamentação do PIDDAC, €4.068,9 milhões (60,5%) reportavam-se a recursos nacionais, dos quais 38,7% provinham do Capítulo 50 – “Investimentos do Plano” e 21,8% de “Outras Fontes”. Os restantes €2.655,1 milhões (39,5%) eram referentes a financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão, provindo, 3,8%, do Capítulo 50 e, 35,7%, de “Outras Fontes” (cfr. quadro constante do ponto seguinte).

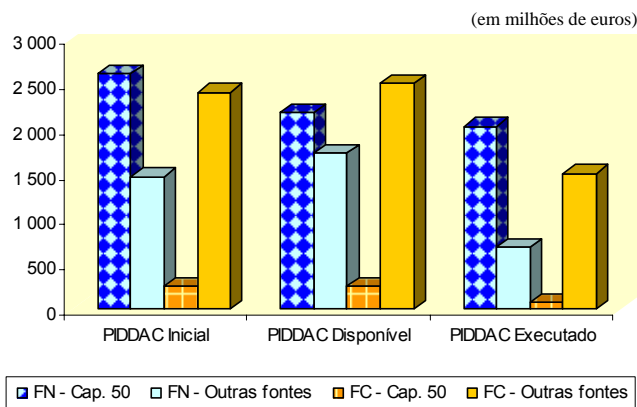
A programação financeira co-financiada (nacional e comunitária) envolvia cerca de 73,9% do PIDDAC total previsto, correspondendo 36,0% (€2.417,1 milhões) a financiamento nacional e 37,9% (€2.552,2 milhões) a financiamento comunitário¹.

a.2.2) Previsão e execução globais

a.2.2.1) PIDDAC inicial, disponível e executado

No PIDDAC previsto no Orçamento do Estado (€6.724,0 milhões) foram introduzidas alterações orçamentais ao longo da execução, que totalizaram €289,3 milhões e deram origem a uma dotação ajustada de €7.013,4 milhões. Deduzidos os valores cativos (€358,7 milhões) à dotação ajustada, a dotação disponível² totalizou €6.654,6 milhões, ou seja, menos €69,4 milhões do que o montante inicialmente previsto. As diferenças entre os valores do PIDDAC inicial, do disponível e do executado são evidenciadas no gráfico seguinte.

Gráfico II.7 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

A execução totalizou o montante de €4.265,9 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução, face à dotação disponível, de 64,1%. Em relação à dotação inicial, a taxa de execução foi de 63,4%. Os valores de execução do PIDDAC, total e por fontes de financiamento, bem como as respectivas taxas de execução relativamente às dotações inicial e disponível, são os que constam do quadro seguinte.

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1 do Volume II.

² A dotação disponível é igual à dotação inicial corrigida pelas alterações orçamentais e pelos valores cativos.

Quadro II.15 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		PIDDAC Inicial (*)		PIDDAC Disponível (**)		PIDDAC Executado (**)		Taxa de Execução (C/A)	Taxa de Execução (C/B)
		Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)		
Financiamento nacional	Capítulo 50	2 604,5	38,7	2 174,3	32,7	2 024,6	47,5	77,7	93,1
	Outras fontes	1 464,4	21,8	1 725,9	25,9	675,7	15,8	46,1	39,2
Subtotal		4 068,9	60,5	3 900,2	58,6	2 700,4	63,3	66,4	69,2
Financiamento comunitário	Capítulo 50	254,4	3,8	251,3	3,8	67,8	1,6	26,7	27,0
	Outras fontes	2 400,7	35,7	2 503,2	37,6	1 497,7	35,1	62,4	59,8
Subtotal		2 655,1	39,5	2 754,5	41,4	1 565,5	36,7	59,0	56,8
Total		6 724,0	100,0	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0	63,4	64,1

Fonte: (*) OE de 2005.

(**) Informação proveniente do SIPIIDDAC.

Os valores executados pelos Serviços Integrados e pelos Serviços e Fundos Autónomos foram de €1.067,1 milhões e de €3.198,8 milhões, respectivamente. A parcela correspondente aos Serviços Integrados, com uma taxa de execução de 81,8%, representou 25,0% do total executado. A dos Serviços e Fundos Autónomos representou 75,0%, correspondendo a uma taxa de execução de 59,8%¹.

a.2.2.2) Despesa por ministério

O PIDDAC inicial por ministério apresentava uma concentração correspondente a 83,7% do seu total (€5.631,4 milhões) em cinco dos quinze Ministérios: Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) €2.850,8 milhões, Economia e da Inovação (MEI) €931,5 milhões, Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP) €830,7 milhões, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) €549,0 milhões e Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) €469,3 milhões.

O MOPTC foi o ministério com maior execução financeira, ou seja, €1.859,2 milhões (43,6%), seguindo-se o MADRP, com €640,5 milhões (15,0%), e o MEI, com €533,2 milhões (12,5%) (cfr. gráfico seguinte). O Ministério da Educação, o Ministério da Cultura, o Encargos Gerais do Estado, o Ministério da Justiça, o Ministério da Administração Interna, o Ministério das Finanças e da Administração Pública e o Ministério dos Negócios Estrangeiros apresentaram valores inferiores a 2%².

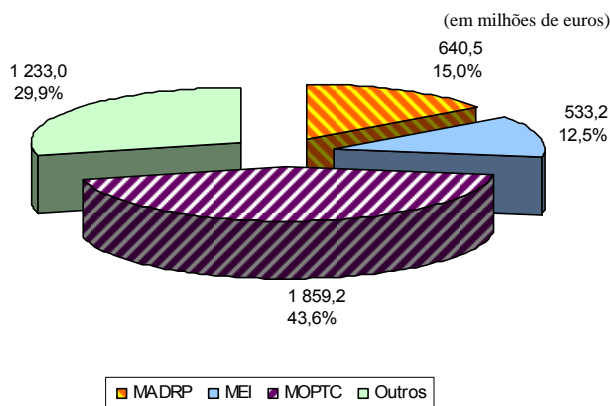
¹ Cfr. ponto 4.2.7.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.2.7.1.1 do Volume II.



com.
març
2007
P. P. P.
9

Gráfico II.8 – PIDDAC executado por Ministério

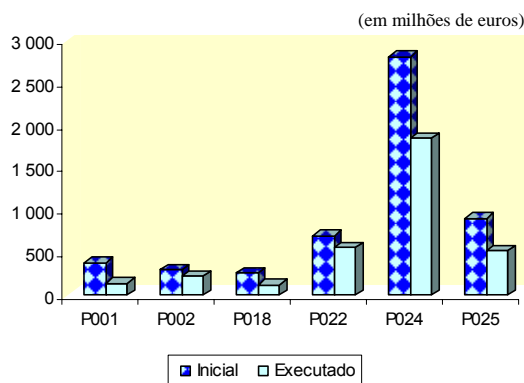


Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

a.2.2.3) Despesa por programa orçamental

O PIDDAC de 2005 contemplou 25 programas orçamentais, que se estruturaram em 67 medidas e 2.341 projectos. No gráfico seguinte destacam-se os seis programas orçamentais com a execução mais elevada: P024 (€1.841,7 milhões), P022 (€558,7 milhões), P025 (€524,9 milhões), P002 (€228,8 milhões), P001 (€142,1 milhões) e P018 (€129,0 milhões). Estes seis programas¹ apresentaram uma execução financeira de €3.425,2 milhões, o que correspondeu a 80,3% do total.

Gráfico II.9 – PIDDAC previsto e executado para os seis programas orçamentais mais significativos



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Dos três programas que apresentaram valor executado mais elevado, dois obtiveram taxas de execução inferiores à taxa de execução global – P025 (51,3%) e P024 (63,0%)².

¹ P001 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico; P002 - Investigação Científica e Tecnológica e Inovação; P018 - Desenvolvimento Local, Urbano e Regional; P022 - Agricultura e Desenvolvimento Rural; P024 - Transportes e P025 - Modernização e Internacionalização da Economia.

² Cfr. ponto 4.2.7.1.2 do Volume II.

a.2.2.4) Despesa por funções

As *funções económicas*¹ representaram mais de 68% da dotação inicial e 71,9% da execução total. As *funções económicas* e os *serviços gerais da administração pública*² envolveram, em conjunto, um total de €3.521,7 milhões, ou seja, 82,6% da despesa total. As *funções económicas* apresentaram uma taxa de execução na ordem de 63,0%, o que é ligeiramente inferior à média global de 64,1%³.

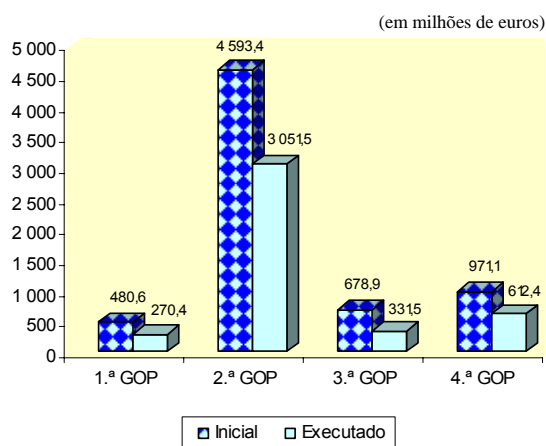
a.2.2.5) Despesas correntes e de capital

O investimento inicial proposto para as despesas de capital foi de €5.785,6 milhões e, para as despesas correntes, de €938,4 milhões, o que representava 86,0% e 14,0%, respectivamente. Esta relação manteve-se quase inalterada no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital ascendido a 85,3% (€3.638,9 milhões) e as despesas correntes a 14,7% (€627,0 milhões)⁴ do total da despesa.

a.2.2.6) Despesa face às prioridades das GOP

O financiamento do PIDDAC, previsto e executado, afecto às Grandes Opções do Plano está representado no gráfico seguinte.

Gráfico II.10 – PIDDAC previsto e executado por GOP



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

A 2.ª Grande Opção – *Apostar no crescimento e no rigor* foi a que teve maior peso no PIDDAC, com 71,5% de valor executado (€3.051,5 milhões) e 63,0% do inicialmente previsto (€4.593,4 milhões). A 4.ª Grande Opção – *Investir na qualificação dos portugueses*, com €612,4 milhões executados, representou 14,4% do total. A 1.ª Grande Opção – *Um Estado com autoridade, moderno e eficaz* e a 3.ª Grande Opção – *Reforçar a justiça social, garantir a igualdade de oportunidades* apresentaram valores inferiores a 10%.

¹ As “funções económicas” englobam: “agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca”, “transportes e comunicações” e “outras funções económicas”.

² As “funções gerais de soberania” incluem: os “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.

³ Cfr. ponto 4.2.7.1.3 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 4.2.7.1.4 do Volume II.



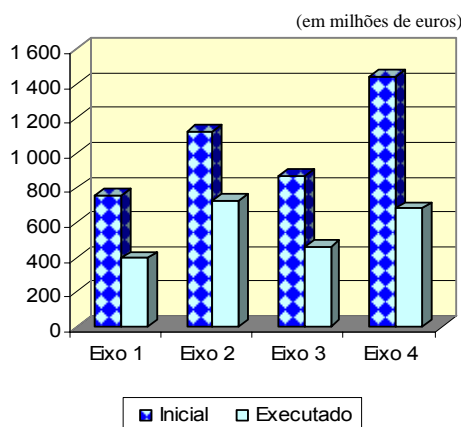
com
març
2007
P. P. P.
9

As taxas de execução das várias GOP situaram-se entre os 63,0% (2.^a GOP) e os 69,7% (3.^a GOP)¹.

a.2.2.7) Despesa por eixo do QCA III

O PIDDAC inicial co-financiado no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio III representou 62,6% do investimento total previsto e a sua execução, no montante de €2.267,4 milhões, 53,2% do total executado. Quanto à execução, destacam-se os Eixos² 2 e 4 que, conjuntamente, representaram 62,1% (€2.267,4 milhões) do total executado³. O gráfico seguinte representa o PIDDAC previsto e executado por eixos⁴.

Gráfico II.11 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

a.2.2.8) Despesa por região

Cerca de 68% do total da despesa não apresenta afectação geográfica específica, tendo sido distribuída por Várias NUT do Continente (50,4%), Várias NUT do País (16,4%) e Estrangeiro (1,5%). O total da despesa regionalizada foi repartido por ordem decrescente, da forma seguinte: Região Norte (13,5%), Região de Lisboa e Vale do Tejo (11,3%), Região Centro (3,1%), Alentejo (1,7%), Algarve (1,2%) e Regiões Autónomas e Estrangeiro (2,2%).

Em virtude das características do investimento, nomeadamente da sua incidência nacional ou regional alargada, 50,4% da despesa das Várias NUT do Continente (€2.151,7 milhões) não foi passível de afectação geográfica, contrariamente aos 40,0% (€2.688,8 milhões) inicialmente previstos⁵.

¹ Cfr. ponto 4.2.7.1.5 do Volume II.

² Eixo: nível de programação em que se subdividem o QCA e as intervenções e que corresponde a uma prioridade estratégica ou objectivo global.

³ Cfr. ponto 4.2.7.1.6 do Volume II.

⁴ Eixo 1 – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”; Eixo 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro”; Eixo 3 – “Afirmar a valia do território e a posição geoeconómica do País”; Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social” e Eixo 5 – Assistência técnica (não foi incluído no gráfico por representar valores muito reduzidos – €4,0 milhões – 0,2% do total executado).

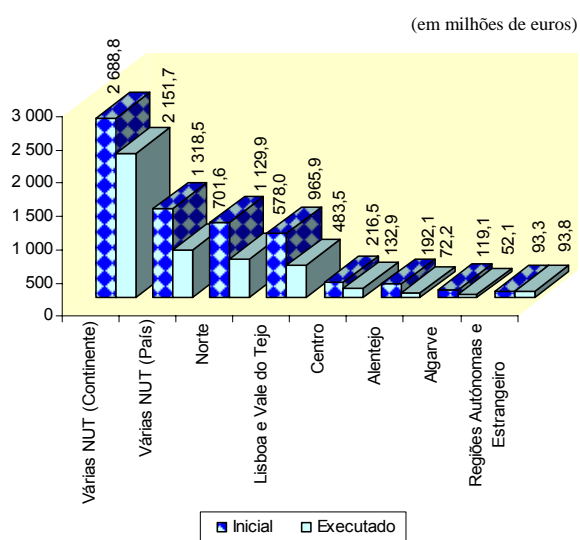
⁵ Cfr. ponto 4.2.7.1.7 do Volume II.

a.2.2.9) Despesa por sector de actividade

A execução da despesa no sector dos *Transportes e Comunicações* correspondeu a €1.898,4 milhões, ou seja, 44,5% do total executado. Seis dos dezasseis sectores (*Ambiente e Revitalização Urbana, Agricultura, Indústria e Energia, Transportes e Comunicações, Ciência e Tecnologia e Modernização da Administração Pública*) representaram 85,5% (€3.646,5 milhões) do total executado. A execução no sector produtivo, abrangendo a *Agricultura, as Pescas, a Indústria e Energia e o Comércio e Turismo*, foi de €1.154,9 milhões, ou seja, 27,1% do total. Neste sector, a *Agricultura* representou 13,4% do total executado, as *Pescas* 1,3%, a *Indústria e a Energia* 12,0% e o *Comércio e Turismo* 0,4%.

As mais elevadas taxas de execução verificaram-se nos sectores da *Justiça* (91,5%), da *Saúde* (82,1%) e da *Agricultura* (81,0%)¹.

Gráfico II.12 – PIDDAC previsto e executado nos seis sectores mais representativos



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do DPP.

a.2.3) Capítulo 50 – Investimentos do Plano

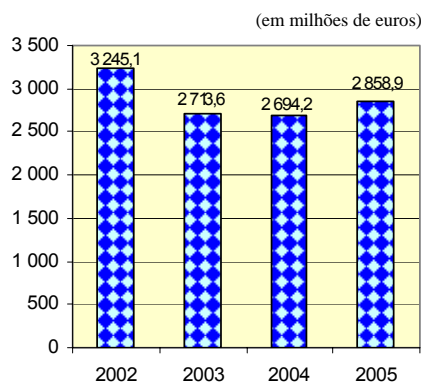
À semelhança do observado no PIDDAC inicial global, também no Capítulo 50 se verificou, em 2005, uma inflexão significativa na tendência decrescente do investimento previsto entre 2002 e 2004 (cfr. gráfico 9).

¹ Cfr. ponto 4.2.7.1.8 do Volume II.



com
març
2005
P. P. P.

Gráfico II.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 (2002 – 2005)



Fonte: OE de 2002 a 2005.

O Capítulo 50, com €2.092,5 milhões executados¹, representou 49,1% do PIDDAC total, tendo atingido uma taxa média de execução de 86,3%. É de realçar que 19,8% do executado neste Capítulo (€414,1 milhões) reporta-se a transferências efectuadas para o sector público empresarial.

O financiamento nacional representou 93,1% (€2.024,6 milhões) do total executado neste Capítulo, em que €999,3 milhões foram executados pelos Serviços Integrados e €1.025,4 milhões pelos Serviços e Fundos Autónomos. O financiamento comunitário executado pelos Serviços Integrados envolveu €67,8 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 27,0%².

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

Os Mapas XV do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, relativos a 2005, não obedecem a uma idêntica estrutura, contrariando o disposto no n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental. Também o Mapa XV da Conta Geral do Estado, apesar de referir as fontes de financiamento para a dotação inicial, a dotação ajustada e a despesa efectiva por ministério e por programa, não contempla os programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das NUT II.

Recomendação 38 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que o Mapa XV da Conta Geral do Estado se conforme com o estipulado no n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Os valores relativos à execução do PIDDAC de 2005, constantes do Mapa XV da Conta Geral do Estado, têm carácter provisório, facto que já ocorrera em anteriores Pareceres (cfr. Pareceres sobre a

¹ Menos €219,0 milhões do que em 2004 (9,5%).

² Cfr. ponto 4.2.7.2 do Volume II.

Conta Geral do Estado de 2003 e 2004), o que prejudica a análise deste documento e é susceptível de conduzir à aprovação de dados não definitivos.

A informação constante dos Mapas II e 17 da Conta Geral do Estado não é fiável, quer porque deles constam valores que não reflectem os pagamentos realizados, mas antes as transferências de verbas efectuadas pela Direcção-Geral do Orçamento, quer porque foram registadas no Sistema de Informação para o PIDDAC alterações à execução em data posterior ao carregamento da informação constante da Conta Geral do Estado.

Recomendação 39 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda, mais uma vez, o estudo e eliminação das causas que conduziram à não consolidação de dados definitivos e fidedignos, devendo ser registados na Conta Geral do Estado apenas os dados definitivos e respeitantes à execução efectiva.

No subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, as transferências de verba solicitadas são efectuadas, por vezes, sem ser considerado o saldo existente no orçamento privativo desses organismos. Ora, os saldos das verbas inscritas no Capítulo 50, requisitadas por estes serviços e não utilizadas, não são repostos como receitas do Estado, mas antes constituem receita do respectivo orçamento privativo do ano seguinte.

Este procedimento não cumpriu o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que refere que as requisições de verbas efectuadas pelos Serviços e Fundos Autónomos devem ser as estritamente indispensáveis à sua actividade, e sobrevaloriza a despesa pública registada no Mapa II da Conta Geral do Estado. Esta situação tem vindo a verificar-se ao longo dos anos.

Recomendação 40 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que os Mapas II e 17 da Conta Geral do Estado passem a espelhar a contabilização da despesa efectiva, garantindo-se, assim, a não sobrevalorização da despesa na Conta Geral do Estado.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

A Direcção-Geral do Orçamento e o Departamento de Prospectiva e Planeamento divulgaram, como todos os anos, através de circular, as instruções atinentes à elaboração do Orçamento do Estado. Contudo, para o de 2005, a publicitação destas circulares em 13 e 18 de Agosto de 2004, foi manifestamente tardia, considerando que a informação relativa ao orçamento de investimento deveria ter sido registada no SIPIDDAC até 8 de Setembro.

Recomendação 41 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que a publicitação das circulares seja concretizada em tempo oportuno de modo a permitir aos intervenientes um adequado planeamento.

A elaboração do Orçamento iniciou-se com a definição, pelo Conselho de Ministros, dos *plafonds* por ministério. Em seguida os ministérios repartiram o *plafond* pelos vários serviços que tutelam e estes ajustaram a previsão antes elaborada aos montantes atribuídos, distribuindo-os por projectos. Embora a estrutura do PIDDAC seja consubstanciada em programas orçamentais e medidas, o planeamento efectuado nos organismos é condicionado pelo *plafond* atribuído ao ministério. Esta abordagem orgânica desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas orçamentais.



com.
março
2005
P. P. P.
9

Recomendação 42 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que a atribuição dos plafonds seja efectuada por programa orçamental, e não por ministério, devendo garantir-se que a afectação de verbas aos projectos prioritários é realizada considerando os critérios prosseguidos pelo coordenador do programa orçamental.

A distribuição plurianual da despesa decorre mais da necessidade de afectação das verbas do que de uma programação financeira de médio e longo prazo. Assim, a Administração não se considera vinculada a executar a previsão para cada ano, principalmente, nos anos seguintes àquele a que se refere o orçamento. Este método de elaboração do PIDDAC, acaba por introduzir uma maleabilidade no lançamento e na gestão dos projectos e programas orçamentais que pode desvirtuar uma programação plurianual chancelada por lei da Assembleia da República.

Recomendação 43 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que seja imposto maior rigor no planeamento, na elaboração e na execução do PIDDAC, de modo a que não seja desvirtuada a programação e a calendarização aprovadas pela Assembleia da República.

O processo de execução do PIDDAC teve início com a publicitação do Despacho de Gestão, de 25 de Janeiro de 2005, com excepção dos projectos cujo visto só seria concedido quando eliminadas as situações impeditivas da sua concessão. O decreto-lei de execução orçamental¹ só foi publicado em 4 de Março do mesmo ano.

Recomendação 44 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se assegure a aprovação do decreto-lei da execução orçamental e a publicitação do mesmo e do despacho de gestão no início do ano civil.

Os circuitos para aprovação de alterações orçamentais da responsabilidade do Governo variam em função das entidades com a competência para as autorizar (ministro da tutela ou das Finanças ou os dois Ministros em conjunto). Este processo pode ainda envolver os serviços, os coordenadores sectoriais e dos programas, a Direcção-Geral do Orçamento e o Departamento de Prospectiva e Planeamento, factor que contribui para a sua ineficiência.

Recomendação 45 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam criadas condições para agilizar e simplificar os níveis de intervenção das diferentes entidades na execução orçamental, essencialmente em matéria de alterações orçamentais.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Limitando-se à avaliação da execução da componente financeira, os controlos efectuados, quer pela Direcção-Geral do Orçamento quer pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, não têm abrangido a verificação da execução física dos projectos, o que não permite apreciar a boa gestão dos dinheiros públicos.

O registo da informação relativa à execução física não foi efectuado de forma atempada e sistemática, o que impossibilitou o cotejo oportuno da execução física com a execução financeira. No caso das

¹ Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março.

transferências de verbas realizadas para o sector empresarial do Estado, ou mesmo para fora do sector público, não existe qualquer controlo sobre a aplicação real dos fundos.

Recomendação 46 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de ser implementado, com base em amostragem adequada, o acompanhamento e controlo da execução dos projectos, nas suas componentes física e financeira, bem como no sentido de ser assegurado o adequado e oportuno registo da informação relativa à execução dos projectos.

2. PROJECTO “PRIME NACIONAL – MODERNIZAÇÃO E INVESTIMENTO EMPRESARIAL”

O projecto do PIDDAC “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” (Projecto n.º 1783), cuja entidade executora foi o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, foi objecto de uma auditoria¹ no âmbito da qual se procedeu à análise e avaliação da execução física e financeira e da aplicação dos recursos disponibilizados, no período de 2000 a 2005, com especial ênfase no ano de 2005².

A) Visão Global

a.1) Caracterização do projecto

O projecto foi criado em 2005, absorvendo 7,3 % das dotações aprovadas do PIDDAC, e engloba as verbas para fazer face aos compromissos assumidos e a assumir no âmbito de sistemas de incentivos do Programa Operacional PRIME do QCA III.

a.2) Execução financeira - 2005

O projecto beneficiou, em 2005, de uma dotação inicial de €488.014.000, e de uma dotação final disponível de €565.961.526, tendo sido executados €285.620.693, o que representou uma taxa de execução financeira de 50,5%. O financiamento foi assegurado através de fundos nacionais, Orçamento do Estado (20,0%) e Orçamento da Segurança Social (3,0%), e comunitários, FEDER (67,9%) e FSE (9,1%).

a.3) Contributos do projecto

O investimento total elegível homologado no âmbito dos sistemas de incentivos orçados no projecto, no período de 2000 a 2005, ascendeu a €6.743 milhões. O investimento privado foi de €4.293 milhões (63,7%) e o financiamento público de €2.450 milhões (36,3%), representando a componente comunitária 26,8% (€1.805 milhões) e os fundos públicos nacionais 9,5% (€645 milhões).

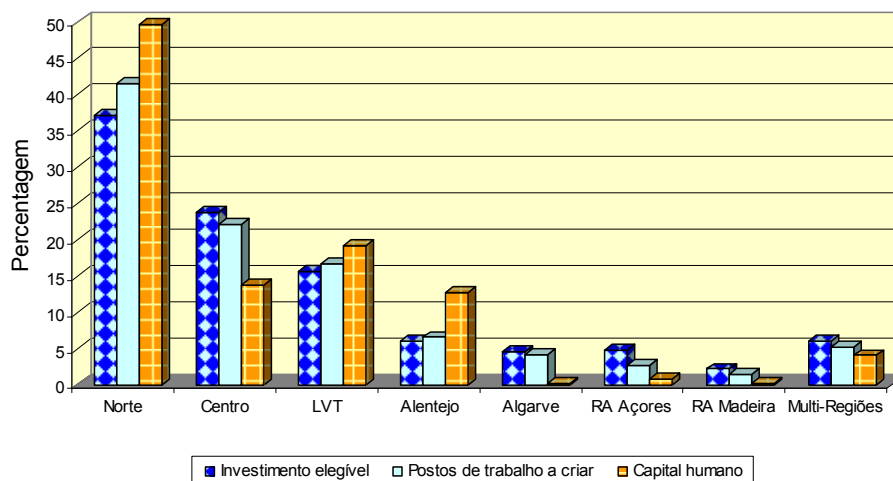
¹ Relatório de Auditoria n.º 45/2006 – 2.ª Secção.

² Para além do IAPMEI, foram ainda responsáveis pela execução das actividades inseridas no projecto o Instituto de Turismo de Portugal (ITP), a Agência Portuguesa para o Investimento (API) e o ICEP Portugal, tendo os pagamentos sido assegurados por estas entidades e, ainda, pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pela Direcção Regional de Apoio à Coesão Económica (Açores) e pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial (Madeira).



com
març
2017
P. Paulo
S

Gráfico II.14 – Investimento, postos de trabalho a criar e capital humano por regiões



Fonte: SiPRIME.

Como mostra o gráfico anterior, as Regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo representaram, no seu conjunto, 76,5% do investimento elegível, tendo originado 80,2% dos 47.767 postos de trabalho que se previra criar e 82,5% do investimento em capital humano (€95 milhões). A Região Norte destaca-se das restantes, com 37,1% do investimento, 41,5% dos postos de trabalho e 49,6% do investimento em formação.

Sectorialmente, a maior parte do investimento elegível regista-se na indústria (3.840 milhões, 62,8%), com o correspondente incentivo de €1.270 milhões, destacando-se, significativamente, do sector do turismo que apenas alcançou €1.192 milhões (19,5%). O sector da indústria absorveu também a maior parte do investimento em formação (87,8%) e foi responsável pelo maior número de postos de trabalho que se previu criar (45,9%).

Na óptica da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, verificou-se que 13,7% dos 9.905 projectos de investimento foram liderados por mulheres, com maior preponderância nas micro (64,5%) e pequenas empresas (29,7%), mais concentrados nas Regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, com 42,0%, 23,9% e 15,2%, respectivamente, e nos sectores do turismo (64,5%) e da indústria (26,1%).

O contributo do projecto para a criação de empresas concentrou-se nas micro empresas (665, 76,5% das empresas que se previra criar), a que correspondeu um investimento elegível de €70 milhões. Inversamente, a maior parte do investimento concentrou-se nas não pequenas e médias empresas, com 36 candidaturas implicando um investimento elegível de €241 milhões.

B) Observações e Recomendações

b.1) Correção financeira e dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

O IAPMEI procedeu à requisição de fundos à Direcção-Geral do Orçamento sem que tenha existido aderência às efectivas necessidades de pagamento, originando saldos monetários no final do exercício orçamental.

Recomendação 47 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se proceda à requisição de fundos na estrita medida do necessário à satisfação das necessidades de pagamento, bem como ao seu efectivo controlo, de forma a evitar a existência de saldos que transitam de ano para ano.

Não foram detectados desvios materialmente relevantes entre os valores constantes dos mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos na Conta Geral do Estado de 2005 e os valores directamente pagos e transferidos pelo IAPMEI para outras entidades pagadoras. No entanto, a informação constante do Mapa XV da Conta Geral do Estado de 2005 difere da execução financeira do projecto indicada pelo IAPMEI e constante dos mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos, existindo uma diferença de €4.121.870.

Recomendação 48 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se adoptem procedimentos que evitem a apresentação de informação divergente nos mapas que integram a Conta Geral do Estado.

b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

No projecto não se encontram orçamentados os montantes da contrapartida nacional suportados por receitas próprias do Instituto de Turismo de Portugal nem os relativos às candidaturas ao SIVETUR¹, integralmente financiadas por fundos nacionais. Existem também projectos de investimento financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial que são idênticos aos orçados no projecto, mas que nele não foram contemplados. Não se tendo orçamentado no projecto todos os apoios ao investimento, foi desvirtuada a função planeamento.

Recomendação 49 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam orçamentados no projecto todos os apoios ao investimento da mesma tipologia, independentemente da fonte de financiamento.

Face às candidaturas recebidas no âmbito dos sistemas de incentivos orçados no projecto, o investimento contratado foi bastante inferior ao proposto. O tempo médio decorrido entre a apresentação das candidaturas e a celebração dos contratos foi significativamente elevado.

Recomendação 50 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a ponderação de medidas tendentes à redução dos tempos decorridos entre a recepção de candidaturas e a celebração dos contratos.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Durante o ano de 2005, apenas 45,6% das dotações foram executadas directamente pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento. Os restantes 54,4% foram considerados executados por transferência de verbas para outras entidades intervenientes, independentemente da sua efectiva realização física e financeira, de que resultou uma diferença de €3.228.234 entre a execução orçamental do projecto e os montantes efectivamente pagos por essas entidades.

¹ Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos.



com.
març
2007
P. P. P.
9

Recomendação 51 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam implementados procedimentos de controlo que permitam garantir que a execução orçamental do projecto reflecta a efectiva execução física e financeira das actividades nele contempladas.

3. AUDITORIA AO “PROJECTO INTEGRADO DA LINHA DO NORTE”

A auditoria¹, realizada igualmente no âmbito do controlo dos recursos afectos ao PIDDAC, foi orientada para a análise do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” da medida “*Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes*” e incluiu a avaliação da economia, eficiência, eficácia e regularidade do processo decisório relativo ao empreendimento e a análise dos processos de contratação da execução de projectos, empreitadas e fornecimentos, e das expropriações, com verificação do controlo dos fluxos financeiros e documentais e do cumprimento da lei aplicável. A REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. foi a entidade responsável pela sua execução.

A) Visão Global

a.1) Objectivos

O objectivo principal do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” é o de reabilitar e modernizar a infra-estrutura ferroviária da linha do Norte, de modo a assegurar um serviço de qualidade adequado às exigências actuais, aumentando a capacidade de transporte da linha, reduzindo o tempo de percurso entre Lisboa e Porto, permitindo a circulação de comboios de passageiros a velocidades até 220 km/h e a utilização por comboios de mercadorias com carga de 225 kN por eixo e garantindo a segurança e fiabilidade da exploração da linha e a eficácia da sua regulação.

a.2) Custo previsto e realizado

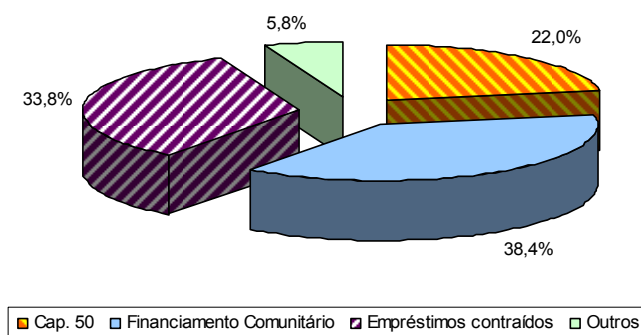
O “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” foi inscrito no PIDDAC em 1990, com a conclusão prevista para 1993 e um investimento previsional total de €75,8 milhões (15,2 milhões de contos). O investimento total previsto no PIDDAC variou significativamente ao longo da execução do projecto, apresentando valores entre €42,3 milhões (1992) e €1.820,5 milhões (2004). Em 2005, o PIDDAC incluía uma dotação de €212,9 milhões para o projecto, prevendo um investimento total de €1.782,6 milhões e a sua conclusão em 2008.

A despesa efectiva em 2005 foi de €172,7 milhões. Em 31 de Dezembro de 2005, o investimento e os custos financeiros acumulados do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” totalizavam €1.422,0 milhões². O financiamento nacional (Capítulo 50 do PIDDAC) totalizava €304,9 milhões, a que acresciam €532,5 milhões de financiamentos comunitários, €468,1 milhões de empréstimos contraídos e €80,9 milhões de outros financiamentos. No gráfico seguinte evidencia-se a estrutura das fontes de financiamento do projecto.

¹ Relatório de Auditoria n.º 39/2006 – 2.ª Secção.

² Incluindo o Depósito de Manutenção de Contumil e a sinalização e telecomunicações do ramal de Tomar, imputados ao projecto.

Gráfico II.15 – Estrutura das fontes de financiamento



Fonte: REFER.

a.3) Desenvolvimento do projecto e processo de decisão

O projecto teve como ponto de partida estudos desenvolvidos entre 1988 e 1990. O Conselho de Gerência da CP – Comboios de Portugal, E.P. optou, de entre as alternativas analisadas, pela solução que estabelecia como objectivo um tempo de percurso, entre Lisboa e Porto (Campanhã), de 2:15 horas, com uma paragem intermédia, e 2:22 horas com três paragens intermédias, recorrendo a comboios de basculação activa. Os trabalhos necessários foram então estimados em €593,3 milhões (118,9 milhões de contos), a preços de Dezembro de 1988.

O projecto foi aprovado pelo Despacho n.º 44/91, de 15 de Abril, do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações¹, que determinou ao Conselho de Gerência da CP que elaborasse uma proposta concreta para o projecto, incluindo o cronograma físico e a respectiva programação financeira, a submeter à apreciação do Ministro. Este despacho teve como suporte um documento da CP que estabelecia para o tempo de percurso entre Lisboa e Porto o objectivo 2:15 horas e apresentava, para além das acções em curso aí quantificadas em 15,3 milhões de contos, trabalhos no valor total de €481,6 milhões (96,6 milhões de contos), incluindo €72,3 milhões (14,5 milhões de contos) relativos a material circulante.

O arranque efectivo do projecto teve lugar em 25 de Outubro de 1991, com a contratação dos projectos de engenharia, que viriam a ser realizados entre 1991 e 1995.

Após a criação da REFER, em 29 de Abril de 1997, que incorporou os activos, passivos e contratos da CP relativos à Linha do Norte, incluindo os relativos às empreitadas já em execução, foi reavaliado todo o projecto. Previu-se, então, que com a adopção de uma nova metodologia para a execução dos trabalhos, a conclusão do empreendimento pudesse vir a ter lugar em 21 de Setembro de 2006, com um custo total dos trabalhos estimado em €1.310,1 milhões (262,7 milhões de contos).

Tendo em consideração as conclusões de um relatório de auditoria apresentado pela REFER, o Ministro do Equipamento, do Plano e Administração do Território, pelo Despacho n.º 20.312/99, de 6 de Outubro, determinou a apresentação de uma revisão do empreendimento. Para esse efeito, foram estabelecidos dois cenários: o de realizar apenas as acções mínimas para manter a capacidade da linha aos níveis existentes ou, em alternativa, o de estabelecer um “limite máximo de 80 milhões de contos” (€399,0 milhões) para a despesa, excluindo a relativa aos subtroços já executados.

¹ Designado no despacho por “Plano de Modernização da Linha do Norte”.



com
març
2007
P. P. P.
9

Já em 2006, o Conselho de Administração da REFER, veio reduzir a extensão das intervenções ainda por concretizar e a velocidade máxima para 160 km/h, para os comboios convencionais, considerando um estudo sobre a integração dos projectos da rede de alta velocidade e da rede convencional, no eixo Lisboa – Porto.

a.4) Coordenação geral do empreendimento

No início do processo, a coordenação do projecto foi realizada pela estrutura técnica da própria CP, com o apoio de consultor externo. Em 19 de Outubro de 1994, foi celebrado um contrato de “*project management*” com o consórcio KAF¹, ao abrigo do qual o consórcio presta serviços de consultoria e de coordenação do empreendimento, estando-lhe cometidas as atribuições de direcção próxima do projecto, que cabiam inicialmente à CP e depois à REFER, enquanto donos de obra. Este contrato, celebrado pelo valor de €29,1 milhões acrescido de IVA, foi sucessivamente prorrogado e renovado. Em 31 de Dezembro de 2005, o valor acumulado da despesa realizada, incluindo adicionais, atingiu o montante de €63,3 milhões, acrescido de IVA.

a.5) Regularidade e competitividade do processo de contratação

Até 31 de Dezembro de 2005, a CP e sua sucessora REFER desenvolveram mais de 640 processos de aquisição de bens e serviços e de contratação de empreitadas, para a realização dos trabalhos do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*”. Para a aquisição de serviços foram celebrados 468 contratos, dos quais 258 respeitaram à realização de projectos e 14 a assessoria técnica e fiscalização de empreitadas. Dos 258 contratos relativos a execução de projectos, 254 foram celebrados por ajuste directo, 3 foram celebrados por concurso limitado sem publicação de anúncio e apenas um foi celebrado na sequência de concurso público internacional.

Para a execução de empreitadas foram celebrados 157 contratos, dos quais 71 respeitam a procedimentos abertos na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto. Dos contratos celebrados, 19 eram de valor superior ao limiar comunitário (€5 milhões, com exclusão do IVA), dos quais 12 foram objecto de concurso público internacional e 7 de ajuste directo. Dos restantes contratos, 19 tinham valor superior a um milhão de euros (que neste caso obrigava também a idêntico procedimento) e, destes, apenas um foi objecto de concurso público internacional. Foram ainda realizadas 15 empreitadas através da celebração de protocolos com outras entidades, designadamente, municípios e juntas de freguesia.

A REFER procede à aquisição directa de materiais destinados à aplicação nas empreitadas, de que relevam os carris, as travessas de betão e os aparelhos de mudança de via. Os valores imputados a fornecimentos ao “*Projecto Integrado da Linha do Norte*”, até 31 de Dezembro de 2005, atingiram um total de €101,0 milhões, dos quais €9,4 milhões respeitaram a fornecimentos efectuados em 2005.

a.6) Expropriações e indemnizações

Para a realização do projecto, foram efectuadas, até 31 de Dezembro de 2005, expropriações que abrangeram uma área total de 28.751,22 m² e perfizeram o valor global de €29,1 milhões.

¹ Consórcio Kaiser Engineers & Constructors, Inc. / WS Atkins (Portugal), Consultores e Projectistas Internacionais, Ld.^a / FBO – Fernando Braz de Oliveira, Consultores de Engenharia, Ld.^a, actualmente Brisa – Engenharia e Gestão, S.A. / WS Atkins (Portugal) Consultores e Projectistas Internacionais, Ld.^a / DHV FBO – Consultores, S.A.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

Em geral, foram realizados os procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor e regularmente cumpridos os normativos aplicáveis à contratação. No entanto, existem situações de violação dos regimes legais da contratação de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, previstos, em particular, nos Decretos-Leis n.ºs 59/99, de 2 de Março, 197/99, de 8 de Junho, e 223/2001, de 9 de Agosto. Alguns contratos foram celebrados com dispensa da realização dos procedimentos pré-contratuais impostos pelo Decreto-Lei n.º 223/2001. No entanto, a derrogação da aplicação deste regime não foi fundamentada ou foi-o indevidamente.

A violação das regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, cujo cumprimento é condição de elegibilidade das despesas para efeitos de comparticipação comunitária, poderá implicar a perda do financiamento nos casos em que tenha sido concedido ou, nos casos em que tal ainda não tenha ocorrido, impede a sua apresentação para esse efeito.

Recomendação 52 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se dê especial ênfase ao cumprimento do regime jurídico aplicável à contratação de empreitadas e de aquisição de bens e serviços.

Nos processos de expropriação realizados não foi dado cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 17º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, na parte que se refere ao registo predial das parcelas adquiridas.

Recomendação 53 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se proceda à regularização matricial das parcelas adquiridas e à sua inventariação e registo no cadastro do domínio público ferroviário.

b.2) Economia, eficiência e eficácia na gestão

A meta estabelecida no PIDDAC, para 2005 (170 minutos), relativamente ao indicador “melhoria do tempo de percurso” foi atingida, sendo de 2:55 horas (175 minutos) o tempo total de percurso para o serviço “Alfa Pendular” entre Lisboa (Santa Apolónia) e Porto (Campanhã)¹.

A execução do projecto, em toda a extensão da linha, está longe da conclusão efectiva, não sendo possível, em boa parte do percurso, a operação dos comboios pendulares às velocidades comerciais previstas, por não estarem realizadas as necessárias intervenções na via.

Os estudos e projectos de engenharia revelaram deficiências e, apesar das sucessivas revisões a que foram sujeitos, foram colocados a concurso sem se encontrarem devidamente desenvolvidos, sendo posteriormente objecto de alterações. Como consequência, durante a execução, foram alterados os processos construtivos e a sequência de trabalhos prevista, existindo, em geral, diferenças muito significativas entre os trabalhos submetidos a concurso e aqueles que efectivamente foram executados.

¹ Este tempo inclui margens suplementares de 5 minutos para cada uma das duas frentes de trabalho em curso, de acordo com o tempo total de percurso, em vigor desde Abril de 2005, para o serviço “Alfa Pendular”.



20m.
14/02/17
[Handwritten signature]

Apesar das deficiências evidenciadas pelos projectos, a REFER não implementou mecanismos de responsabilização dos projectistas.

Recomendação 54 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda um esforço adicional no sentido da melhoria dos estudos e projectos e da eficiência e controlo de custos de obras.

As vicissitudes com que decorreram as empreitadas, resultantes das deficiências dos projectos e das restrições resultantes da exploração ferroviária, deram origem à apresentação, pelos adjudicatários, de pedidos de indemnizações e de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, de valores elevados.

Em vários casos, a decisão do dono de obra em matéria de formalidades essenciais para o controlo da execução das empreitadas não teve lugar dentro dos prazos impostos pelo ordenamento jurídico, com implicações contratuais que se podem reflectir no preço final dos trabalhos.

Recomendação 55 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda um esforço suplementar tendente a evitar situações que dão origem a indemnizações por danos e para reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, devendo adoptar-se e fazer-se adoptar uma atitude pró-activa, preventiva e limitadora das ocorrências que as originam.

A escolha dos factores e ponderações que integram o critério de adjudicação não foi fundamentada em estudos realizados para o efeito, verificando-se que, em parte, incidiram sobre aspectos que os cadernos de encargos não especificaram, como deveriam, ou que apresentavam um grau de exigência incoerente com a realidade do desenvolvimento das empreitadas. A opção por propostas seleccionadas com base na estrutura adoptada para o critério conduziu, em muitos contratos, à adjudicação por valores mais elevados.

Recomendação 56 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se proceda ao estudo adequado dos factores do critério de adjudicação, tendo em vista uma maior eficiência e controlo de custos dos contratos.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A REFER dispõe de uma estrutura técnica e de controlo organizada, com atribuições e procedimentos bem definidos.

A existência do “*project manager*” KAF cria mais um interlocutor no relacionamento entre o dono de obra (REFER) e os projectistas, empreiteiros e fiscalizações contratadas, sem que sejam evidentes melhorias organizativas ou de controlo. O consórcio KAF não evidencia uma prática pró - activa no desempenho das suas atribuições contratuais, verificando-se que a coordenação da actividade dos projectistas e revisores na consolidação dos projectos de engenharia não foi atempadamente desenvolvida e que o enquadramento do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” na regulação do “*procurement*” dos sectores especiais não foi efectuado de forma devida nalguns casos.

Recomendação 57 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda esforços adicionais com vista à melhoria do controlo interno, em especial, no que respeita à execução física e financeira das empreitadas.

CAIXA 2 – FONTES DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

Nos últimos anos, as Administrações Portuárias, sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, desenvolveram um processo de modernização, racionalização e transformação das infraestruturas portuárias, que envolveu um avultado e diversificado conjunto de investimentos.

Estes investimentos foram financiados, na sua quase totalidade, por verbas provenientes de fundos comunitários, da componente do PIDDAC inscrita no capítulo 50 – "Investimentos do plano", do Orçamento do Estado, do autofinanciamento das empresas e do endividamento, através do recurso ao crédito bancário¹.

No quadro seguinte dá-se conta, de forma agregada, da distribuição destas verbas no financiamento dos investimentos realizados pelas Administrações dos Portos de Setúbal e Sesimbra, de Sines, de Aveiro, do Douro e Leixões e de Lisboa, durante o quadriénio 2002 – 2005:

Quadro II.16 – Fontes de financiamento dos investimentos das Administrações Portuárias

(em milhares de euros)

Fontes de financiamento	2005	Total 2002-2005	
		Valor	%
Fundos Comunitários	3.755	79.418	31,2
FEDER	1.934	53.182	20,9
Fundo de Coesão	1.821	26.205	10,3
FSE		12	0,0
Outros		19	0,0
PIDDAC	9.081	32.927	12,9
OE/PIDDAC – Cap.º 50	9.012	32.858	12,9
Outros	69	69	0,0
Endividamento e autofinanciamento	15.894	138.456	54,5
Endividamento		70.987	27,9
Autofinanciamento	12.273	54.395	21,4
Endividamento e autofinanciamento (a)	3.621	13.074	5,1
Outras fontes		3.461	1,4
Comparticipação da PSA (b)		954	0,4
Outras (a)		2.507	1,0
Totais	28.730	254.262	100,0

(a) Verbas afectas aos investimentos realizados no Porto de Lisboa, relativamente às quais não foi possível obter informação discriminada ou conhecer a respectiva natureza.

(b) Port of Singapore Authority, concessionária do Terminal de Contentores do Porto de Sines – Terminal XXI

Fonte: APSS, APS, APA, APDL, APL

Verifica-se que no período em apreço foram realizados investimentos no valor global de € 254.262 milhares, dos quais € 28.730 milhares em 2005.

¹ O presente texto é uma síntese, na parte referente aos investimentos realizados pelas Administrações Portuárias, e respectivas fontes de financiamento, do Relatório de Auditoria n.º 27/06 – 2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.



com
març
2007
P. P. P.
9

De entre as fontes de financiamento predominam o endividamento e o autofinanciamento que, conjuntamente, representam 54,5% do total, € 138.456 milhares, seguidos das verbas provenientes de Fundos Comunitários, com 31,2%, € 79.418 milhares, e do PIDDAC – capítulo 50, com 13%, € 32.858 milhares.

Estas fontes contribuíram com 98,6% para o montante total do financiamento, acrescentando, residualmente, outras verbas do PIDDAC, a comparticipação da Port of Singapore Authority, concessionária do Terminal XXI do Porto de Sines, e, em "Outras fontes", uma verba de € 2.507 milhares, afecta aos investimentos realizados no Porto de Lisboa em 2002, cuja origem e natureza não foi possível esclarecer junto da respectiva Administração.

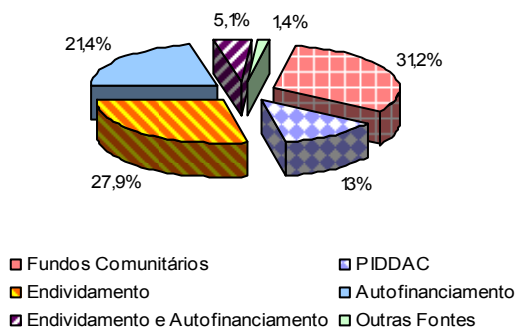
As verbas provenientes dos Fundos Comunitários tiveram origem maioritariamente no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que assegurou a cobertura de 21% dos investimentos, € 53.182 milhares, sendo também de assinalar a comparticipação do Fundo de Coesão, que atingiu 10,3% do total, com € 26.205 milhares.

A comparticipação nacional, através do PIDDAC, concretizou-se, na sua quase totalidade, mediante transferências do Capítulo 50 – "Investimentos do Plano", do Orçamento do Estado, "Serviços integrados".

Quanto ao endividamento e autofinanciamento, a análise fica prejudicada por a Administração do Porto de Lisboa apenas ter prestado informação sobre o respectivo valor agregado, € 13.074 milhares, correspondente a 5% daquelas fontes de financiamento. Nos quatro outros portos, o recurso ao endividamento permitiu financiar 28% do investimento, € 70.987 milhares, e o autofinanciamento, 21,4%, € 54.395 milhares.

O gráfico seguinte ilustra, em síntese, o que se referiu sobre a importância relativa das diversas fontes de financiamento:

Gráfico II.16 – Fontes de financiamento dos investimentos das APs



A cobertura financeira dos investimentos realizados ao longo do quadriénio 2002-2005 pelas cinco Administrações Portuárias foi a que se apresenta, de forma discriminada, no quadro seguinte:

Quadro II.17 – Fontes de financiamento dos investimentos realizados pelas Administrações Portuárias (2002 – 2005)

(em milhares de euros)

Fontes de financiamento	Setúbal e Sesimbra			Sines			Aveiro			Douro e Leixões			Lisboa		
	2005	Total 2002-2005		2005	Total 2002-2005		2005	Total 2002-2005		2005	Total 2002-2005		2005	Total 2002-2005	
		Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%
Fundos comunitários	388	3.749	14,1	504	18.690	23,5	2.143	38.215	42,3	720	14.497	40,3		4.267	19,7
FEDER	313	1.854	7,0	504	18.690	23,5	397	26.010	28,8	720	6.628	18,4			
Fundo de Coesão	75	1.895	7,1				1746	12.193	13,5		7.850	21,8		4.267	19,7
FSE								12							
Outros											19				
PIDDAC	1.927	5.351	20,1	493	6.003	7,5	4.357	16.564	18,3	1.658	3.221	9,0	646	1.788	8,3
OE/PIDDAC - Cap.º 50	1927	5.351	20,1	424	5.934	7,5	4.357	16.564	18,3	1.658	3.221	9,0	646	1.788	8,3
Outros				69	69	0,1						0,1			
Endividamento e autofinanciamento	4.615	17.477	65,8	2.660	54.002	67,8		35.653	39,4	4.996	18.250	50,7	3.621	13.074	60,4
Endividamento		8.682	32,7		45.307	56,9		16.998	18,8			0,0			
Autofinanciamento	4.615	8.795	33,1	2.660	8.695	10,9		18.655	20,6	4.998	18.250	50,7			
Endividamento e autofinanciamento													3.621	13.074	60,4
Outras fontes					954	1,2								2.507	11,6
Comparticipação da PSA (*)					954	1,2									
Outras														2.507	11,6
Totais	6.930	26.577	100,0	3.657	79.649	100,0	6.500	90.432	100,0	7.376	35.968	100,0	4.267	21.636	100,0

(*) Port of Singapore Authority

Fonte: APSS, APS, APA, APDL, APL

Verifica-se que, no que respeita ao volume de investimentos realizados, se destaca o Porto de Aveiro que, no período em apreço, investiu €90.432 milhares, cerca de 35,6% do total do investimento das cinco AP's, €254.262 milhares, como antes referido, seguido do Porto de Sines em que o investimento atingiu €79.649 milhares. A Administração do Porto de Lisboa foi a que menos investiu, €21.636 milhares, cerca de 8,5% do total.

A análise da estrutura das fontes de financiamento revela diferenças significativas entre os cinco portos.

Assim, o financiamento comunitário predominou no Porto de Aveiro, representando 42,3% do total das fontes de financiamento, seguido dos Portos do Douro e Leixões, com 40,3%. Neste caso, porém, a respectiva Administração utilizou, maioritariamente, capitais próprios, correspondendo o autofinanciamento a cerca de 51% do montante global investido, sendo de notar que foi esta a única AP a não recorrer ao endividamento.

Ainda no referente aos fundos comunitários, constata-se que foi nos Portos de Setúbal e Sesimbra que estas verbas tiveram menos significado, apenas 14% do investimento realizado, €3.749 milhares, tendo predominado o endividamento e o autofinanciamento, com importância relativa semelhante, cerca de 33%, tendo estas duas fontes totalizado €17.477 milhares.

O recurso ao endividamento assumiu especial importância no Porto de Sines, com um montante de €45.307 milhares, cerca de 57% do total do financiamento, seguindo-se as verbas provenientes dos fundos comunitários, com 23,5%, neste caso exclusivamente do FEDER, e que ascenderam a €18.690 milhares.



com.
març
2007
P. P. P.
9

Em relação ao Porto de Lisboa não foi possível especificar os valores referentes aos capitais próprios e ao endividamento, observando-se, contudo, que estas rubricas assumiram, conjuntamente, o maior peso na estrutura das fontes de financiamento, 60%, correspondendo a € 13.074 milhares.

No que se refere às verbas do PIDDAC, provenientes, praticamente na sua totalidade, de transferências do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", do OE, observa-se que foi nos Portos de Aveiro e Setúbal e Sesimbra que esta fonte de financiamento assumiu o maior peso relativo, cerca de 18% e 20%, respectivamente, enquanto que, nos restantes portos, não ultrapassou os 9%, atingindo o mínimo de 7,5% no Porto de Sines.

Verifica-se contudo, que, em valores absolutos, o Porto de Aveiro superou claramente os demais, tendo beneficiado de transferências no valor de € 16.564 milhares, seguindo-se, com valores aproximados, os Portos de Sines e Setúbal e Sesimbra, € 5.934 e € 5.351 milhares, respectivamente, tendo sido o Porto de Lisboa que menos verbas recebeu, apenas € 1.788 milhares no período em apreço.

Relativamente ao ano de 2005, destaca-se a importância assumida pelo autofinanciamento na cobertura do investimento, a par da inexistência de recurso ao crédito, com a possível exceção do Porto de Lisboa, relativamente ao qual, como já referido, não se dispõe de informação discriminada sobre estas fontes de financiamento.

O Porto de Leixões foi aquele em que o investimento assumiu o valor mais significativo, totalizando € 7.376 milhares, embora, quanto à importância relativa dos investimentos realizados pelas cinco Administrações Portuárias, se observem diferenças claramente menos acentuadas do que ao considerar o total dos investimentos no período 2002 – 2005.

Verifica-se ainda que, com exceção dos Portos de Setúbal e Sesimbra, em 2005 o investimento foi claramente inferior à média do total do investimento realizado naquele período.

V – Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado

A análise efectuada neste capítulo visa dar cumprimento ao disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e comporta duas partes, a primeira relativa aos apoios financeiros não reembolsáveis e a segunda aos benefícios fiscais.

1. APOIOS FINANCEIROS NÃO REEMBOLSÁVEIS

Inclui-se na primeira parte (A) uma análise global dos apoios financeiros não reembolsáveis¹ e na segunda parte (B), as principais observações e as recomendações de âmbito geral, resultantes dessa análise e, bem assim, das auditorias realizadas aos seguintes domínios: Bonificação de juros, compensação de juros e indemnizações compensatórias pagos pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT)², que em 2005 totalizaram €1.050,9 milhões; Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Viação (DGV)³, que totalizaram €2,4 milhões, em 2005; Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ)⁴, que totalizaram €16,1 milhões, em 2005; Despesas do Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC) classificadas como “transferências correntes” financiadas pela taxa de segurança⁵, que totalizaram €17,1 milhões, em 2005.

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base a sua expressão financeira e o risco inerente à sua concessão, bem como acompanhar o grau de implementação de anteriores recomendações do Tribunal, no caso do IPJ e da DGT, ou alargar o exame a domínios não auditados em anos anteriores, no caso da DGV e do INAC. A verificação levada a efeito consistiu na análise da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do sistema de controlo instituído.

A) Visão Global

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, no período 2001-2005, por sector destinatário, registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, segundo os valores inscritos na respectiva Conta Geral do Estado.

Como se pode constatar, os apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio, excluindo a Caixa Geral de Aposentações, ascenderam a €23.056,5 milhões, o que representou 9,6% da despesa destes subsectores nesse período⁶. O valor médio anual dos apoios ascendeu a €4.611,3 milhões, com uma taxa de crescimento média anual de 4,7%, inferior à do total da despesa (5,6%).

¹ De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas 05 – Subsídios, 04 – Transferências correntes e 08 – Transferências de capital, desagregadas por sociedades e quase-sociedades não financeiras (públicas e privadas), sociedades financeiras (bancos e outras instituições financeiras, e companhias de seguros e fundos de pensões), instituições sem fins lucrativos e famílias.

² Relatório de Auditoria n.º 23/06 – 2ª Secção.

³ Relatório de Auditoria n.º 17/06 – 2ª Secção.

⁴ Relatório de Auditoria n.º 34/06 – 2ª Secção.

⁵ Relatório de Auditoria n.º 41/06 – 2ª Secção.

⁶ Trata-se da despesa consolidada da Administração Central (cfr. Capítulo III do presente Título, alínea a.1)).



Quadro II.18 – Apoios financeiros não reembolsáveis - 2001 a 2005

(em milhões de euros)

	2001	2002	2003 (*)	2004	2005	Total	
						Valor	%
Empresas Públicas	420,8	434,9	511,4	530,8	979,9	2-877,8	12,5
Empresas Privadas	1 297,1	1-040,2	1456,2	1 402,4	1 570,3	6 766,2	29,3
Bancos e Outras Inst. Financeiras	389,9	514,5	507,1	341,0	237,3	1 989,9	8,6
Comp. ^{as} de Seguros e Fundos de Pensões	14,6	1,2	111,0	103,2	54,8	284,8	1,2
Inst. Particulares/Inst. Sem Fins Lucrativos	981,4	1 040,8	799,2	889,8	918,6	4 629,9	20,1
Famílias (**)	1 211,7	1 176,2	1 322,4	1 372,6	1 425,0	6 507,9	28,2
Total dos apoios (excluindo a CGA)	4 315,5	4 208,0	4 707,3	4 639,7	5 186,0	23 056,5	100,0
Valor médio anual dos apoios						4 611,3	
Taxa de crescimento média anual dos apoios						4,7	
Total da Despesa da Administração Central	42 677,6	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	241 015,1	
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	10,1	9,0	10,1	9,0	9,8	9,6	

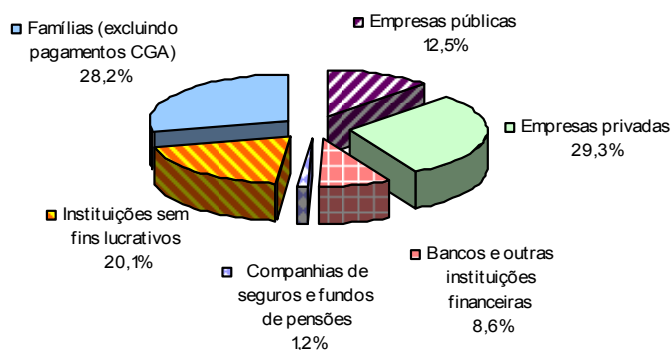
(*) Em 2003, excluiu-se de transferências para empresas públicas o montante de € 1.239 milhões, referente a transferências do IGIF para as hospitais sociedades anónimas de capitais públicos (em 2004, a classificação de tais verbas foi alterada para aquisição de bens e serviços).

(**) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações.

Fonte: Conta Geral do Estado de cada ano.

Quanto à distribuição dos apoios financeiros no período 2001-2005, conforme evidenciam o quadro anterior e o gráfico seguinte, foram atribuídos 29,3% a empresas privadas (em média €1.353,2 milhões/ano), 28,2% a famílias, incluindo empresários em nome individual, (€1.301,6 milhões/ano), 20,1% a instituições sem fins lucrativos¹ (€926,0 milhões/ano), 12,5% a empresas públicas (€575,6 milhões/ano) e 8,6% a bancos e outras instituições financeiras (€398,0 milhões/ano), verbas referentes essencialmente a bonificações de juros. Refira-se que a partir de 2003, as transferências para companhias de seguros, efectuadas essencialmente pelo Fundo de Acidentes de Trabalho, ganharam expressão, representando 1,2% no período em apreço.

Gráfico II.17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2001 – 2005)



¹ Até 2002, instituições particulares.

Em 2005, os apoios financeiros não reembolsáveis estavam concentrados nos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, €1.512,8 milhões (29,2%); das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, €817,4 milhões (15,8%); das Finanças e Administração Pública, €767,2 milhões (14,8%); do Trabalho e Solidariedade Social, €624,0 milhões (12,0%); da Educação, €401,5 milhões (7,7%); da Economia e Inovação, €365,3 milhões (7,0%) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, €297,9 milhões (5,7%).

Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis por €3.013,1 milhões (58,1%) e os serviços integrados por €2.172,9 milhões (41,9%) desses apoios financeiros. Quanto aos respectivos organismos pagadores destacam-se:

- ◆ Nos serviços e fundos autónomos: o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (€990,6 milhões), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (€598,0 milhões), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (€498,7 milhões), o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (€246,6 milhões) e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€135,1 milhões) que, no seu conjunto, representaram 81,9% do total dos apoios pagos no ano por este subsector;
- ◆ Nos serviços integrados: o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€795,5 milhões, dos quais €732,5 milhões no âmbito do programa “Transportes”) e a Direcção-Geral do Tesouro por conta do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais” (€674,3 milhões, dos quais €454,7 milhões relativos a Subsídios e indemnizações compensatórias, com destaque para o sector dos transportes, com €202,5 milhões, e a comunicação social, com €163,0 milhões, e €219,6 milhões relativos a bonificações de juros).

A distribuição, pelas diferentes rubricas do classificador económico (subsídios, transferências correntes e transferências de capital), dos apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela Administração Central (€5.186,0 milhões), em 2005, consta do quadro seguinte:

Quadro II.19 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais

(em milhões de euros)

Sectores institucionais	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	363,7	47,6	568,7	979,9	18,9
Empresas privadas	556,4	378,0	636,0	1 570,3	30,3
Bancos e outras instituições financeiras	235,4	1,6	0,3	237,3	4,6
Comp. ^{as} de seguros e fundos de pensões	0,0	54,8	0,0	54,8	1,1
Instituições sem fins lucrativos	297,6	347,2	273,8	918,6	17,7
Famílias (**)	821,8	426,0	177,2	1 425,0	27,5
Total	2 274,8	1 255,1	1 656,1	5 186,0	100,0
%	43,9	24,2	31,9	100,0	

(*) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações.

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Volume II da CGE, Mapas 12 e 29 relativos às despesas por classificação económica, comparadas com as do ano económico anterior, dos serviços integrados e SFA.

Como se pode constatar, perto de metade (43,9%) dos apoios financeiros da Administração Central foram concedidos por conta do agrupamento subsídios, tendo o restante sido classificado como



com.
març
2007
P. Paulo
9

transferências de capital (31,9%) e transferências correntes (24,2%), salientando-se que nem sempre estas classificações são correctamente aplicadas.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Bonificação de juros, compensação de juros e indemnizações compensatórias concedidas pela Direcção-Geral do Tesouro

b.1.1.1) Compensação de juros pagos pela Direcção-Geral do Tesouro

Em 2005, ao abrigo da legislação sobre a compensação de juros¹ foram pagos €14,8 milhões, referentes a 26 processos de dação em pagamento apresentados à Direcção-Geral do Tesouro por 3 instituições de crédito.

Nos processos examinados, devido a vários motivos (erros na fórmula de cálculo ou na taxa de juro, ou diferenças quanto ao modo de cálculo quando se trata de letras e livranças), detectaram-se pagamentos considerados indevidos ou a mais no montante de €31.306,69, situação a regularizar por aquela direcção-geral.

b.1.1.2) Legalidade e regularidade dos apoios à Brisa a título de participação nas taxas de portagem

A comparticipação financeira do Estado às taxas de portagem da Brisa, de acordo com o previsto no respectivo diploma legal² teria carácter transitório. Este apoio foi objecto de análise no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 tendo o Tribunal recomendado que “(...) a manter-se este tipo de apoio financeiro à BRISA, o qual, como também observou a DGT, poderá eventualmente ser considerado discriminatório em termos das regras de concorrência em relação a outros concessionários de auto-estradas, esta legislação deverá ser objecto de revisão no sentido apontado pela DGT, em especial quanto à necessidade de os valores reclamados pela empresa serem objecto de certificação por uma entidade independente”.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, mantém-se em vigor, sem alterações, não obstante a Direcção-Geral do Tesouro ter proposto formalmente a sua revogação, por diploma autónomo ou norma revogatória a incluir na Lei do Orçamento do Estado para 2006 e esta última solução ter colhido despachos favoráveis do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, e do Ministro de Estado e das Finanças, respectivamente, de 1 de Agosto de 2005 e de 4 de Agosto de 2005.

¹ Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro (direito à indemnização dos titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados), com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificado, com emendas, pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto, Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro (estabelece as normas sobre a dação em cumprimento através de títulos de indemnização) e Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto (estabelece a forma de regularização e compensação dos juros).

² Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 254/2000, de 17 de Outubro.

Recomendação 58 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que, a manter-se este apoio, a respectiva legislação seja objecto de revisão, de forma a eliminar o seu carácter discriminatório e a estabelecer um mecanismo de certificação, por entidade independente, dos valores reclamados pela(s) empresa(s).

b.1.2) Apoios financeiros concedidos pela Direcção-Geral de Viação

Relativamente aos apoios concedidos pela Direcção-Geral de Viação (DGV) a instituições particulares não existe legislação regulamentadora, mas apenas protocolos celebrados entre a DGV e o respectivo beneficiário, homologados por despacho do Secretário de Estado da Administração Interna. De notar que, quando se tratava de protocolos celebrados há vários anos, geralmente, o conjunto de acções apoiáveis previstas nesses protocolos já não correspondia às acções objecto do apoio em 2005.

Recomendação 59 – PCGE/2005

Como princípio geral, o Tribunal recomenda que os auxílios do Estado sejam criados e regulamentados por acto legislativo e, como tal, publicitados no Diário da República, em nome da transparência da actividade financeira do Estado, assegurando assim condições de igualdade aos potenciais beneficiários, o que não se verificou.

Recomenda também, neste contexto, que os apoios do Estado sejam atribuídos por concurso, o que também não se verificou relativamente aos que foram concedidos pela Direcção-Geral de Viação.

b.1.3) Publicitação dos apoios

Relativamente às áreas objecto de auditoria, em 2005, não foi cumprido pela Direcção-Geral de Viação e pelo Instituto Nacional de Aviação Civil o disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que obriga, designadamente, à publicitação semestral no Diário da República dos apoios financeiros a pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas, quando superiores a determinado valor (€13.451,04, em 2005).

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Mapas 2 e 3 da Conta Geral do Estado relativos a apoios financeiros

A Lei de enquadramento orçamental estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º, que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a “particulares”, pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

Em cumprimento destas disposições, a Conta Geral do Estado de 2005 integra dois mapas: Mapa n.º 2 – “Montante global dos auxílios financeiros a particulares” e Mapa n.º 3 – “Montante global das indemnizações pagas a particulares”, os quais passaram a abarcar, além das classificações económicas consideradas em 2004 (transferências correntes e subsídios para famílias/outras) também as transferências correntes, subsídios e transferências de capital para empresas públicas ou privadas, sociedades financeiras, instituições sem fins lucrativos, famílias e resto do mundo e, relativamente a dois serviços, parte das despesas inscritas em outras despesas correntes. Verificou-se assim, na Conta em apreço, um alargamento substancial das rubricas de classificação económica abrangidas.



com.
març
P. P. P.
S

Contudo, desses Mapas consta apenas parte das verbas que foram processadas por conta dessas classificações económicas, continuando a não estar evidenciados os auxílios concedidos por muitos organismos, ou seja, não existiu um critério uniforme para a inclusão de tais despesas¹, o que pode dever-se, em parte, ao facto da Lei de enquadramento orçamental não clarificar a abrangência do termo "particulares", conceito que não tem correspondência directa no actual classificador económico das despesas².

Recomendação 60 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que, pela via legislativa, seja clarificado o conteúdo dos mapas previstos nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental, e que, enquanto essa clarificação legislativa não se verificar, sejam difundidas instruções que uniformizem o entendimento dos serviços quanto às despesas que devem ser incluídas naqueles mapas.

b.2.2) Bonificação de juros, compensação de juros e indemnizações compensatórias concedidas pela Direcção-Geral do Tesouro

b.2.2.1) Desorçamentação da despesa

Em 2005, ao abrigo do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005 que respeita à “Aquisição de activos e assunção de passivos” e das diversas alíneas do artigo 53.º desta lei, relativo à “Regularização de responsabilidades” foram efectuados pagamentos, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, que ascenderam a €374,6 milhões, importância da qual €162,8 milhões respeita a bonificação de juros à habitação própria.

Esta matéria foi objecto de apreciação na alínea b.2.1) do Cap III do presente Volume e, desenvolvimente, no ponto 3.1.a) do Volume II.

b.2.3) Transferências Instituto Nacional de Aviação Civil financiadas pela taxa de segurança

A partir de Junho de 2005, por razões que se prendem com a indefinição das percentagens de distribuição entre as forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna (Polícia de Segurança Pública, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Guarda Nacional Republicana) da parte da receita proveniente da taxa de segurança que cabia a estas entidades, em 2005, não lhes foi pago pelo Instituto Nacional de Aviação Civil as verbas correspondentes ao 2.º e 3.º trimestres desse ano, no montante de €6.271.372.

Uma vez que se encontra estabelecido que esse pagamento deve ser efectuado nos 30 dias subsequentes ao termo de cada trimestre, a verba mencionada constitui um encargo de 2005, pelo que esta situação anómala representou uma diminuição na despesa da Conta Geral do Estado de 2005, em “transferências correntes/Estado”, naquele montante.

¹ Cfr. ponto 5.1.1 do Volume II deste Parecer.

² No anterior classificador económico das despesas (Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril, vigente à data da aprovação da Lei de enquadramento orçamental) o termo era aplicado a famílias excepto empresários em nome individual.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.3.1) Negociação/revisão de taxas de juro pela Direcção-Geral do Tesouro

Os valores pagos a título de compensação de juros no período de 1999 a 2005 evidenciam uma tendência crescente, tendo-se já salientado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 que o arrastar do processo de fixação do valor das indemnizações tem conduzido a que o Estado suporte encargos desproporcionados com a compensação de juros, uma vez que o seu cálculo envolve a capitalização de juros, por um longo período (desde 1974-1975), a taxas de juro elevadas.

Sendo um dos factores determinantes para o valor desses encargos a taxa de juro utilizada pelas instituições de crédito, para as compensações de juros em que a primeira prestação foi paga em 2005¹ é de assinalar que, por despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, exarado em proposta da Direcção-Geral do Tesouro, foi determinado que às taxas de juro de referência não fosse adicionado qualquer *spread* ou arredondamento. Saliente-se que este procedimento permitiu reduzir a despesa em €1,6² milhões relativamente aos pedidos apresentados pelas instituições de crédito.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.4.1) Bonificação de juros, compensação de juros e indemnizações compensatórias concedidas pela Direcção-Geral do Tesouro

b.4.1.1) Fiabilidade do sistema de controlo das bonificações

b.4.1.1.1) Controlo pela Direcção-Geral do Tesouro segundo o método tradicional (anuidades anteriores a 1 de Novembro de 2004)

Constatou-se que 57,3% (€183,5 milhões³) das bonificações pagas em 2005 foi objecto de controlo pela Direcção-Geral do Tesouro segundo o método tradicional, através de listagens em papel remetidas pelas instituições de crédito. As deficiências desse controlo haviam já sido evidenciadas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1995 e de 1999⁴, tendo-se salientado, nomeadamente, que apenas permitia confirmar (quando as listagens discriminavam todos os elementos necessários) que as instituições de crédito utilizaram programas informáticos adequados para o cálculo das bonificações devidas no ano a que respeitam, não abrangendo o "histórico" do empréstimo; e que não existia articulação entre a Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral dos Impostos, prevista na legislação, em especial quanto à verificação da correcção do rendimento anual bruto do agregado familiar, aceite pela instituição de crédito para a determinação das bonificações, em relação ao rendimento anual bruto apurado em sede do IRS.

Face a essas deficiências na metodologia tradicional de controlo que vinha sendo seguida e para permitir o controlo integrado do cumprimento, pelas instituições de crédito e pelos beneficiários, do

¹ As compensações de juros são pagas pela Direcção-Geral do Tesouro à respectiva instituição de crédito em três prestações anuais iguais.

² Poupança relativa a juros de compensação, não incluindo os juros de regularização dessa compensação.

³ A este montante, referente a empréstimos no Continente, acresce o pagamento de €25,1 milhões relativo a empréstimos concedidos nas Regiões Autónomas, pelo que o total controlado através do método tradicional ascendeu a €208,6 milhões.

⁴ Cfr. o ponto 5.6 do Volume II desse Parecer.



com.
maio
2004
[assinatura]

disposto na legislação regulamentadora dos empréstimos bonificados à habitação, o Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, considerou urgente a aprovação da legislação sobre o modelo de informação a prestar pelas instituições de crédito à Direcção-Geral do Tesouro, destacando ainda a necessidade de articulação entre esta direcção-geral e a Direcção-Geral dos Impostos.

Incompreensivelmente essa legislação ficou completa apenas a 21 de Maio de 2004 (com a publicação do Despacho Normativo n.º 25/2004), quando já tinha cessado a contratação de novos empréstimos bonificados, tendo as instituições de crédito passado a prestar a informação através do referido sistema informático (SCH), que procede à sua validação, para as anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004.

Note-se que o despacho normativo, requisito legal para a criação da base de dados, foi previsto no artigo 26.º-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, artigo aditado em 1999¹, levando cinco anos para ser publicado, o que atrasou de modo inaceitável a introdução de um efectivo controlo dos juros bonificados à habitação, que evitasse reclamações de pagamentos pelas instituições de crédito ao Estado, em numerosos casos sem fundamento, como veio a demonstrar a introdução do SCH.

Recomendação 61 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que a criação de sistemas de subsídios, especialmente os que envolvam recursos financeiros substanciais, seja complementada com a criação simultânea de um sistema de controlo eficaz.

b.4.1.1.2) Controlo pela Direcção-Geral do Tesouro, em articulação com a Direcção-Geral dos Impostos, das bonificações reclamadas através do SCH (anuidades vencidas a partir de 1 de Novembro de 2004)

A entrada em funcionamento do SCH veio dar resposta a grande parte das deficiências do sistema de controlo tradicional, em particular porque: *a)* permite uma verificação exaustiva das bonificações relativas a todos os empréstimos que antes se efectuava por amostragem; *b)* aumentou a dimensão dos elementos verificáveis relativos ao cumprimento da legislação que anteriormente não era possível verificar, como seja, se existiam diferentes empréstimos bonificados para o mesmo agregado familiar e, mesmo, em certos casos, se as bonificações estavam correctamente calculadas; *c)* os dados referentes a cada anuidade vencida, a partir de 1 de Novembro de 2004, passaram a ser confrontados com o “histórico” do empréstimo, o que não sucedia anteriormente; por exemplo, antes, no caso da transferência do empréstimo de uma instituição de crédito para outra, não era possível confrontar o montante do “novo empréstimo” com o montante em dívida (remanescente) do “empréstimo anterior”; e *d)* o rendimento anual bruto do agregado familiar, determinante para a atribuição ou não da bonificação de juros e da respectiva classe de bonificação, passou a ser objecto de confrontação, pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, com a informação da Direcção-Geral dos Impostos em sede do IRS, relativamente a cada um dos elementos que integram o agregado familiar.

Não obstante esta substancial melhoria do controlo efectuado (cruzamento dos rendimentos do agregado familiar, para cada beneficiário) continuam a verificar-se deficiências. Assim:

- ◆ Quanto aos documentos comprovativos do rendimento, o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, estabelece que deve ser apresentada a última nota demonstrativa de liquidação do

¹ Pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril.

IRS e a declaração de rendimentos que lhe diga respeito mas, conforme já se destacou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, “(...) não define as regras quanto aos elementos constantes desses documentos que devem ser considerados para a determinação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, quando existam outras categorias de rendimentos distintas da do trabalho dependente e rendimentos não englobados (...)”

Dado o elevado número de incentivos que são concedidos com base no rendimento do agregado familiar é de ponderar a possibilidade da nota de liquidação do IRS vir a dispor de um campo onde se encontrem somados todos os rendimentos declarados, independentemente da forma como venham (ou não) a ser objecto de tributação. Esta solução, ainda assim, não abrangeria os rendimentos tributados a taxas liberatórias, os isentos não sujeitos a englobamento, nem aqueles que beneficiam de exclusões tributárias (subsídio de desemprego, por exemplo), mas permitiria uma melhor aproximação ao rendimento do agregado familiar e, também, o seu apuramento uniforme, garantindo condições de maior igualdade na atribuição de incentivos/benefícios.

- ◆ Mantém-se o carácter alterável da declaração de rendimentos, focado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, dado que os contribuintes podem “(...) apresentar uma primeira declaração de rendimentos e, posteriormente, declaração(ões) de rectificação, mesmo depois de lhes ter sido emitida pela Administração Fiscal a respectiva nota demonstrativa da liquidação do imposto (...)”, sem consequências quanto aos rendimentos considerados para efeito da atribuição das bonificações, continuando a não estar previsto o mecanismo de controlo que permita vir a rectificar a validação efectuada no quadro do SCH.

Recomendação 62 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se o rendimento do ano a que se refere uma nota de liquidação vier a ser alterado, deverá ser revista a bonificação atribuída de forma a garantir igual tratamento para agregados com o mesmo rendimento anual bruto corrigido, independentemente do momento em que essa alteração ocorra.

- ◆ Não está previsto, nos controlos a efectuar, verificar se todos os elementos considerados num agregado familiar para efeitos da bonificação de juros têm o mesmo domicílio fiscal. Dos 285.110 contratos que foram submetidos à Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, entre Janeiro de 2005 e Abril de 2006, em 34,4% a morada (município e freguesia) não coincidia para todos os elementos do agregado. Esta elevada percentagem é preocupante, pois a inexistência desse controlo permite, designadamente que:
 - ◇ Em casos de compra de 2.^a habitação (situação em que não poderia ser concedido crédito bonificado) um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal e beneficie, para além da bonificação de juros, da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI);
 - ◇ Sejam consideradas no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio, com o intuito de baixar o rendimento anual bruto corrigido do agregado¹ e, conseqüentemente, aumentar o valor da bonificação.

¹ Rendimento anual bruto ponderado pelo número de elementos do agregado familiar.



com.
març
[Handwritten signature]

Recomendação 63 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que a legislação sobre bonificações de juros estabeleça como regra que todos os elementos do agregado familiar tenham o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, que apresentem motivo justificado (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).

b.4.1.1.3) Controlo da concessão dos empréstimos e das bonificações reclamadas através de auditorias efectuadas pela Inspeção Geral de Finanças

Observe-se que o controlo efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro e, agora também pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros/Direcção-Geral dos Impostos relativamente aos rendimentos não envolve a análise do processo elaborado pela instituição de crédito que serviu de base à concessão do crédito bonificado à habitação. Tendo em conta a complexidade da legislação (objecto de diversas alterações e reformulações) e número de intervenientes (funcionários das agências das instituições de crédito), existe um risco considerável de erros no processo de atribuição do apoio, situação que tem vindo a ser confirmada nas várias auditorias realizadas pela Inspeção-Geral de Finanças ou sob a sua supervisão.

Recomendação 64 – PCGE/2005

Afigura-se indispensável prosseguir o trabalho de auditoria realizado pela Inspeção-Geral de Finanças junto das instituições de crédito e que as mesmas tomem as medidas necessárias que permitam confirmar a correcção das bonificações reclamadas.

b.4.1.1.4) Controlo da devolução das bonificações ao Estado em caso de alienação dos imóveis

A Direcção-Geral do Tesouro teve que definir, administrativamente, critérios operacionais para aplicação das regras legais sobre a devolução pelos beneficiários das bonificações de juros auferidas, quando o beneficiário aliena o imóvel antes de decorrido o prazo de cinco anos a contar da data da concessão do respectivo empréstimo bonificado¹.

Recomendação 65 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda, em nome da transparência da actuação do Estado, da certeza jurídica e da uniformidade de tratamento de casos iguais, que os critérios operacionais sejam alvo de acto legislativo, que os torne conhecidos e obrigatórios para todos os intervenientes nestes processos. Essa será a forma de, por um lado, conseguir que todas as instituições de crédito a quem compete, em primeira linha, analisar os comprovativos apresentados pelos mutuários, actuem de forma idêntica e, por outro, ser do conhecimento de todos os beneficiários.

¹ Nessa situação, excepto nos casos de mobilidade profissional e outros casos previstos na lei, o mutuário fica obrigado a reembolsar a instituição de crédito (que, por sua vez, reembolsará o Estado) do montante das bonificações entretanto usufruídas, acrescido de 10%.

b.4.1.2) Fiabilidade do sistema de controlo das compensações de juros

b.4.1.2.1) Documentos que titulavam a dívida e comprovação e confirmação da data da inexigibilidade dos juros

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 mencionou-se que: “(...) a DGT continua a não verificar elementos fundamentais, como seja, os documentos que titulavam a dívida e a confirmação da data de inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado), o que é inaceitável.”, situação que se mantinha nos processos analisados relativos a 2005.

No que refere à data de inexigibilidade dos juros, designadamente, verificaram-se casos em que os contratos de dação em pagamento indicavam datas de inexigibilidade de juros diferentes da data de início de contagem dos juros compensatórios dos respectivos planos financeiros, bem como casos em que aquela data era omissa.

Note-se que se trata de dívidas tituladas por letras ou livranças, não constando dos processos os respectivos documentos. Assim, no pressuposto de que o valor em dívida indicado no contrato de dação se refere ao valor nominal do título (letra ou livrança) a ser pago na data do seu vencimento, esse valor incluirá já os juros que o devedor deveria pagar até essa data, pelo que não deverá haver lugar ao cálculo dos juros compensatórios desde uma data anterior.

Recomendação 66 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que seja efectuado o confronto entre a informação constante dos contratos de dação e respectivo plano financeiro e que se verifique os elementos que titulam a dívida, bem como a data de inexigibilidade dos juros ao mutuário. Recomenda também, relativamente às dívidas tituladas por letras ou livranças, caso não seja possível determinar o valor em dívida à data de inexigibilidade prevista na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro, que se proceda ao cálculo dos juros compensatórios a partir da data de vencimento dos títulos, sendo a instituição de crédito “compensada” dos juros que efectivamente não recebeu.

b.4.1.2.2) Diferenças de critério com impacto no valor das compensações de juros

Relativamente à determinação do valor a pagar das compensações de juros, para os pagamentos apenas iniciados em 2005, foram adoptados diferentes critérios, com impacto no valor dos juros a pagar.

Recomendação 67 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a uniformização dos procedimentos de cálculo perante situações iguais.

b.4.1.3) Fiabilidade do sistema de controlo da participação do Estado nas taxas de portagem

Relativamente aos apoios pagos à Brisa a título de participação nas taxas de portagem, a certificação independente dos valores reclamados pela empresa, em 2005, continuou a não se verificar.

Recomendação 68 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que os valores reclamados pela empresa sejam objecto de certificação, por entidade independente.



20m.
14/02/2007
[Handwritten signature]

b.4.2) Apoios financeiros concedidos pela Direcção-Geral de Viação

b.4.2.1) Atribuição do apoio financeiro a instituições particulares

Para a atribuição do apoio financeiro, em metade dos casos examinados, não foi apresentado qualquer orçamento pelos beneficiários, ou seja, a Direcção-Geral de Viação desconhecia em que medida iria financiar as acções previstas. Nos casos em que foi apresentado orçamento, tratou-se, geralmente, de uma estimativa dos custos totais indicada pelo beneficiário. Por outro lado, quando foi possível determinar a percentagem de comparticipação, esta representou entre 21,4%, e 100%, sem que estivessem evidenciados os critérios que presidiram à determinação dos montantes de apoio financeiro concedidos em 2005.

Recomendação 69 – PCGE/2005

Por regra, os apoios financeiros do Estado para a realização de projectos (actividades ou investimentos) devem estar suportados por orçamentos discriminados, comprovados por facturas pró-forma ou orçamentos de fornecedores, devendo também ser previamente estabelecida a percentagem da comparticipação a atribuir (a qual poderá ser variável, em função de factores previamente definidos).

Também, no que respeita aos aspectos financeiros dos projectos objecto de apoio, além dos orçamentos, devem ser discriminadas as suas fontes de financiamento, em especial no caso de projectos financiados por diferentes organismos públicos – para permitir avaliar se não é excessivo o financiamento conjunto, ou se é adequado o esforço financeiro do promotor – o que não se verificou relativamente aos apoios financeiros concedidos pela Direcção-Geral de Viação.

b.4.2.2) Controlo da aplicação dos apoios atribuídos a instituições particulares

Verificaram-se deficiências graves no controlo da aplicação das verbas atribuídas a instituições particulares, não tendo sido empregues meios, nem sequer assinalável esforço, para exercer esse controlo, o que revela ausência de preocupações pelo uso de recursos que constituem dinheiros públicos, contrariando princípios fundamentais da sua boa gestão.

Com efeito, nos processos objecto de exame, raramente foram apresentados à Direcção-Geral de Viação os documentos comprovativos da aplicação do apoio financeiro e os relatórios de actividades e de contas, evidenciando a aplicação do apoio financeiro. Nos poucos casos em que foi apresentada essa documentação, não existem evidências de ter sido examinada pelos serviços da Direcção-Geral. Além disso, também raramente foi exercido o controlo através das comissões de acompanhamento, previstas nos protocolos de concessão do apoio financeiro.

Recomendação 70 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que os beneficiários de apoios financeiros do Estado para a realização de projectos (actividades ou investimentos) devem comprovar a sua aplicação nas finalidades previstas, de forma a permitir avaliar os resultados obtidos, apresentando os correspondentes relatórios de actividades e de contas, bem como documentos comprovativos (facturas, recibos ou documentos equivalentes), sobre os quais deve ser aposto um carimbo com a indicação de se tratar de despesas financiadas pela entidade dadora (ou a indicação da percentagem do financiamento pela entidade dadora, tratando-se de um co-financiamento).

b.4.3) Apoios financeiros concedidos pelo Instituto Português da Juventude

b.4.3.1) Subsídios ordinários a associações de estudantes do ensino superior

Embora se tenha constatado que foram introduzidas melhorias na apresentação de relatórios de actividades e de contas pelas Associações de Estudantes, face à situação que se verificava em 2000, continuam a existir deficiências de controlo da aplicação das verbas atribuídas a título de subsídios.

Recomendação 71 – PCGE/2005

Assim, mantém-se a recomendação então formulada de que as contas apresentadas ao Instituto Português da Juventude pelas associações de estudantes sejam auditadas com regularidade, uma vez que a concessão de apoios públicos pressupõe a existência de meios efectivos de controlo da sua aplicação. Tal como ficou já sublinhado em relação a 2000 e uma vez que não são exigidos documentos comprovativos das despesas correspondentes às actividades apoiadas, considera-se também necessária a existência de contabilidade organizada, em termos de contabilidade geral e de contabilidade analítica (por actividades).

b.4.3.2) Programa de Apoio às Associações Juvenis

Em relação à situação que se verificava em 2000 pode afirmar-se que as melhorias introduzidas no Programa de Apoio às Associações Juvenis se revelam insuficientes, destacando-se especialmente:

b.4.3.2.1) Inexistência de regras precisas para as “viagens temáticas”

Como se referiu na auditoria anterior e se volta a frisar, algumas dessas viagens, por muito bem fundamentadas quanto ao seu interesse cultural para os participantes, não deixam de constituir participações do Estado para a realização de viagens turísticas, em que dificilmente se vislumbra a utilidade social. Outras ainda, não escondem propósitos intrinsecamente lúdicos, como as deslocações ao estrangeiro para a prática de desportos na neve, o mesmo se podendo afirmar quanto a algumas despesas que ocasionalmente são apresentadas para justificar o apoio recebido para as viagens com carácter genérico.

Recomendação 72 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação, não devidamente acatada, de que seja efectuada a avaliação criteriosa dos apoios concedidos a este tipo de actividades, ou seja, a afectação de recursos públicos com esta finalidade face às alternativas para a sua aplicação na realização de objectivos socialmente relevantes e prioritários, bem como a definição de regras precisas sobre as “viagens temáticas” apoiáveis e não apoiáveis. De igual modo se reitera a recomendação de, caso sejam apoiadas “viagens temáticas”, a associação apresentar os elementos referentes à inscrição e aos critérios de selecção dos participantes, por forma a garantir a transparência de todo o processo.

b.4.3.2.2) Inexistência de critérios uniformes na justificação das despesas

Nas áreas de Infra-estruturas e de Recursos Humanos, uma vez que o beneficiário está obrigado a comprovar as despesas em que incorreu para a realização do projecto apenas até ao valor do apoio financeiro atribuído, o co-financiamento do Instituto Português da Juventude pode, de facto, representar financiamento a 100%.



com.
març
2007
P. P. P.
9

Recomendação 73 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a correcção dessa prática, devendo as despesas ser justificadas pela totalidade dos orçamentos correspondentes aos valores fixados para os apoios, de modo a ser observado o princípio do co-financiamento das despesas e assegurada a igualdade de tratamento entre beneficiários.

b.4.3.3) Outras deficiências de controlo detectadas

O exame dos processos de atribuição, pagamento e controlo de outros tipos de apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude revelou outras deficiências, designadamente no acompanhamento da execução dos campos de férias e nos pagamentos a alguns promotores de campos de trabalho internacionais, tendo sido feitas várias recomendações àquele Instituto no sentido da implementação ou alteração de diversos procedimentos de controlo interno e da correcção de situações consideradas irregulares.

Embora em relação à situação observada em 2000 se tenham verificado melhorias, estas são insuficientes, subsistindo insuficiências graves no controlo da aplicação dos apoios financeiros pelo Instituto Português da Juventude. De destacar as deficiências ao nível da comprovação, pelos beneficiários, da aplicação dos apoios financeiros, através de documentos comprovativos (facturas e recibos) e de relatórios de actividades e de contas, situação comum à auditoria referida no ponto b.4.2.2), tendo sido formuladas o mesmo tipo de recomendações.

De salientar, também, as conclusões que constam da resposta do Instituto Português da Juventude, no exercício do contraditório, onde este aponta deficiências como “a inexistência de previsão legal de mecanismos de controlo e fiscalização financeira” ou a “inexistência de legislação que preveja sanções para a utilização indevida por parte dos responsáveis das associações de meios disponibilizados”.

Recomendação 74 – PCGE/2005

Face a essas deficiências, o Tribunal recomenda ao Governo que dedique especial atenção à área dos apoios financeiros do Instituto Português da Juventude, de modo a serem supridas as referidas deficiências.

2. BENEFÍCIOS FISCAIS

O Tribunal apreciou a quantificação da despesa fiscal no ano em apreço, tendo presente a legislação aplicável, a informação constante do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado e outros elementos recolhidos junto das entidades administradoras dos impostos – Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

Tendo em vista avaliar o sistema de controlo dos benefícios concedidos ao abrigo dos artigos 18.º (contas poupança-habitação) e 21.º (planos de poupança-reforma) e acompanhar o controlo dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 39.º (investimento de natureza contratual) do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), o Tribunal levou também a cabo duas acções de cujos resultados se dá conta no presente ponto.

A) Visão Global

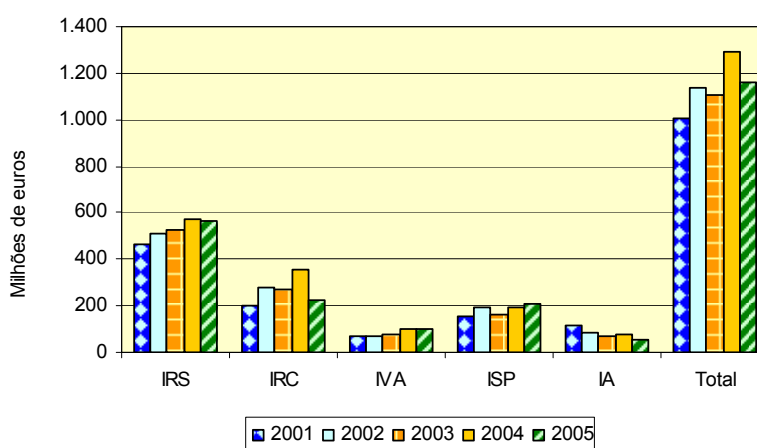
No quadro e gráfico seguintes é apresentada a evolução, nos últimos cinco anos, da despesa fiscal dos principais impostos para que existe informação disponível.

Quadro II.20 – Evolução da despesa fiscal

Designação	Valores (€ milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	Média
IRS	464,4	510,4	527,9	569,4	563,3	9,9	3,4	7,9	-1,1	4,9
IRC	199,0	280,3	270,4	354,3	226,9	40,9	-3,5	31,0	-36,0	3,3
IVA	66,9	72,8	80,8	101,1	99,2	8,8	11,0	25,1	-1,9	10,3
ISP	155,2	190,3	158,9	192,7	210,8	22,6	-16,5	21,3	9,4	8,0
IA	119,5	83,1	68,1	74,6	56,8	-30,9	-18,1	9,5	-23,9	-17,0
Total	1.005,0	1.136,9	1.106,1	1.292,1	1.157,0	13,1	-2,7	16,8	-10,5	3,6

Fontes: CGE de 2003 (ano de 2001), 2004 (ano de 2002) e de 2005 (anos de 2003 a 2005).

Gráfico II.18 – Evolução da despesa fiscal (2001 – 2005)



No período considerado, observou-se um crescimento médio anual da despesa fiscal de 3,6%, em resultado de variações médias de sinal positivo em todos os impostos, com exceção do Imposto Automóvel (IA), que registou uma variação média negativa. Em 2005, a despesa fiscal atingiu €1.157,0 milhões o que representou uma diminuição de 10,5% relativamente ao ano anterior. Com exceção da relativa ao Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP), que registou um aumento de €18,1 milhões (9,4%), ocorreu diminuição da despesa fiscal em todos os restantes impostos, sendo de realçar que a maior quebra se registou na respeitante ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), tanto em valores absolutos (€127,4 milhões) como relativos (36,0%).

As isenções temporárias continuaram a ser excluídas do cálculo da despesa fiscal em IRC, tendo atingido €1.056,2 milhões em 2005, segundo informação da DGCI. Assim, as modalidades de benefícios em sede deste imposto, cujas despesas fiscais assumiram maior peso na Conta Geral do Estado, continuaram a ser as deduções à colecta (46,1%) e as deduções ao rendimento (33,6%). No Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), que se manteve como o imposto com maior despesa fiscal apurada (48,7% do total), as modalidades mais relevantes, em termos dos respectivos valores, continuaram a ser as dos planos de poupança-reforma, contas poupança-habituação e deficientes que, no seu conjunto, representaram 85,4% do total no imposto.



com
març
2007
P. P. P.
S

Verificou-se que os valores da despesa fiscal de 2004 referentes ao IVA e ao IA, inscritos na respectiva Conta Geral do Estado, não eram definitivos porquanto divergem dos apresentados para o mesmo ano na Conta de 2005, sendo estes superiores àqueles em €9,7 milhões e €1,9 milhões, respectivamente. Porém, contrariamente ao sucedido em anos anteriores, os valores publicados na Conta Geral do Estado coincidem com os fornecidos pela DGCI e pela DGAIEC ao Tribunal.

No quadro seguinte apresentam-se os valores das previsões e estimativas, relativos ao ano em apreço, publicados nos relatórios dos Orçamentos do Estado de 2005 e 2006, respectivamente, bem como os fornecidos pela DGCI e DGAIEC ao Tribunal e os publicados na Conta Geral do Estado.

Quadro II.21 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Designação	OE/2005	OE/2006	DGCI	DGAIEC	CGE/2005
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor
IRS	543,0	583,5	563,3	-	563,3
IRC	304,0	290,1	226,9	-	226,9
IVA	101,0	112,0	90,3	8,9	99,2
ISP	179,0	179,0	-	210,8	210,8
IA	75,0	73,2	-	56,8	56,8
Total	1.202,0	1.237,8	880,5	276,5	1.157,0

Fontes: OE de 2005 e 2006, DGCI, DGAIEC e CGE de 2005.

Retira-se do quadro anterior que os valores da execução total da despesa fiscal ficaram aquém dos previstos no Orçamento do Estado para 2005 (€-45,0 milhões, -3,7%), bem como dos estimados aquando da elaboração do Orçamento do Estado para 2006 (€-80,8 milhões, -6,5%). Para os diferentes impostos, os maiores desvios ocorreram no IRC, tanto em relação à previsão (€-77,1 milhões, -25,4%) como à estimativa (€-63,2 milhões, -21,8%) merecendo, todavia, também destaque os verificados no ISP, €18,2 milhões (17,8%) e €31,8 milhões (17,8%), face à previsão e à estimativa, respectivamente. Refira-se que os desvios no IA (-24,3% e -22,4%) são devidos, essencialmente, a mudanças metodológicas introduzidas pela DGAIEC no cálculo da despesa fiscal efectiva de 2005.¹

Em termos meramente indicativos, relaciona-se no quadro e gráfico seguintes a despesa fiscal com a receita líquida dos cinco referidos impostos.

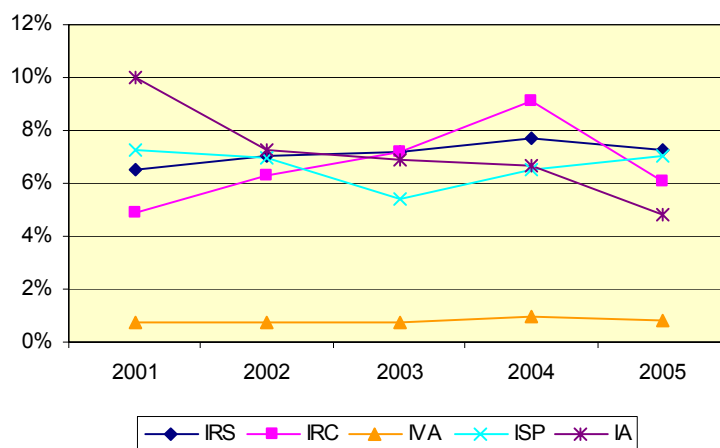
Quadro II.22 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto

(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
IRS	6,5	7,0	7,2	7,7	7,3	7,1
IRC	4,9	6,3	7,2	9,1	6,1	6,7
IVA	0,7	0,7	0,8	1,0	0,8	0,8
ISP	7,2	6,9	5,4	6,5	7,0	6,6
IA	10,0	7,2	6,9	6,7	4,8	7,2
Total	4,3	4,5	4,3	5,0	4,2	4,5

¹ Com base na anterior metodologia, a despesa fiscal de 2005 em IA foi de €75,7 milhões.

Gráfico II.19 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto



No período em análise, a despesa representou, em média, 4,5% da receita fiscal, sendo de destacar que é no IVA que se verifica o valor mais baixo (0,8%), enquanto nos restantes impostos se observam valores que oscilam entre 6,6% e 7,2%.

a.1) Benefícios fiscais das contas poupança-habitação e dos planos de poupança-reforma (artigos 18.º e 21.º do EBF)

O Tribunal apreciou esta matéria a partir dos resultados de uma auditoria realizada junto da Direcção-Geral dos Impostos, mais precisamente, nas Direcções de Serviços do IRC e do IRS.

a.1.1) Contas poupança-habitação

Em cumprimento da obrigação prevista na Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, foram remetidas à DGCI, pelas instituições depositárias de contas poupança-habitação (CPH), 137, 124 e 122 declarações modelo 15, respeitantes aos anos fiscais de 2002, 2003 e 2004, respectivamente, encontrando-se 20 declarações por corrigir (das quais, 6 referentes a 2002 e 4 a 2003), à data de conclusão da auditoria do Tribunal. Embora em termos absolutos o número de declarações com erros seja diminuto, no caso das mobilizações que implicam perda do benefício fiscal a sua importância em termos relativos é bastante elevada, tanto em relação ao número de sujeitos passivos titulares de CPH, como aos valores das mobilizações efectuadas (em 2004, mais de 86% em qualquer dos casos).

Apurou-se que, em relação a 2002, foram notificadas 121 instituições depositárias para procederem ao envio do modelo 15, das quais 41 não o fizeram nem deram qualquer justificação para o facto. Quanto a 2003 e 2004, a DGCI não apresentou elementos que permitissem concluir que tenha notificado qualquer instituição para este efeito. Em relação a 2004, embora a DGCI tenha assinalado que a percentagem de entidades que cumpriram a obrigação de entrega da declaração foi elevada, verificou-se que as mesmas representaram 75,3% das entidades bancárias registadas no Banco de Portugal e, no subsector Bancos, que integra as entidades com maior número de titulares de CPH, a percentagem foi de apenas 48,7%.

A informação contida na declaração modelo 15 não permite à DGCI dispor, de imediato, de bases de dados com o universo dos sujeitos passivos titulares de CPH e das Instituições Depositárias, porém,



com
març
2007
P. P. P.
S

aquelas poderiam ter sido gradualmente constituídas e actualizadas, pois apesar da obrigação de envio só se verificar quando ocorre constituição de contas, entregas subsequentes ou mobilizações de saldos, essa obrigação data de há quatro anos. Quanto ao cumprimento do prazo fixado na lei para o envio das declarações constatou-se que cerca de 10% das remetidas à DGCI, referentes a 2004, deram entrada fora do prazo.

Apurou-se que o número de sujeitos passivos que declararam ter efectuado depósitos em CPH, em 2004, foi de 374.031, atingindo o valor de €705,7 milhões, e que os valores indicados para 2002 e 2003 (€147,0 e €152,0 milhões, respectivamente), como entregues pelos sujeitos passivos, correspondem a estimativas da despesa fiscal para 2003 e 2004 e não aos depósitos efectuados. Acresce que o valor indicado para 2002, como valor de depósitos, não corresponde ao recolhido na anterior auditoria do Tribunal, que foi de €731,6 milhões.

Para 2002 e 2003, não foram fornecidos valores referentes aos acréscimos à colecta e ao rendimento colectável, em resultado da mobilização dos saldos de CPH para fins não previstos na lei ou antes de decorrido o prazo mínimo de imobilização e, quanto aos apurados para 2004, assumem uma importância ínfima – um milhão de euros, somando os dois tipos de deduções –, ou seja, 1,5% do valor das mobilizações efectuadas para fins diferentes dos legais, declarado pelas instituições depositárias no modelo 15 do mesmo ano, facto que indicia elevada evasão fiscal.

A partir das declarações modelo 15 foram identificados 101.011 sujeitos passivos que, nos três referidos anos, movimentaram as contas para fins não previstos na lei, ou antes de decorrido o prazo de imobilização, e que apenas 876 declararam tal facto no anexo H para efeitos de devolução dos benefícios fiscais indevidamente utilizados. De facto, observou-se que, em cada um dos anos, apenas 0,2%, 0,1% e 2,6%, dos sujeitos passivos indicados pelas instituições depositárias declararam tal facto no anexo H para efeitos de devolução dos benefícios fiscais indevidamente usufruídos.

Não obstante constar dos diferentes Planos Nacionais de Actividades da Inspeção Tributária que um dos objectivos das acções de fiscalização é a verificação da utilização dos benefícios fiscais, e apesar de terem sido efectuadas insistências para que a DGCI informasse sobre a realização dessas mesmas acções, respectivas conclusões e resultados, designadamente os valores das correcções fiscais efectivadas, não foi obtida resposta satisfatória.

a.1.2) Planos de poupança-reforma

Em cumprimento do disposto na Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, foram remetidas à DGCI pelas entidades gestoras 8 declarações modelo 32 em 2002, 8 em 2003 e 25 em 2004, sendo que, destas últimas, duas estavam na situação de “com erros”. De referir que cada declaração pode conter informação relativa a milhares de sujeitos passivos. Em relação a 2002 a referida informação diverge substancialmente da fornecida aquando de anterior auditoria do Tribunal, porquanto foram então indicadas 39 declarações recebidas, podendo, por conseguinte, questionar-se também a fiabilidade da informação fornecida relativamente aos restantes anos. Verificou-se existir morosidade na correcção das declarações modelo 32 uma vez que, das duas “com erros”, uma estava nessa situação desde Setembro de 2005.

Apurou-se ainda que, em relação ao ano de 2004, foram remetidas fora de prazo 9 declarações modelo 32 e que não foi aplicada qualquer medida sancionatória, conforme prevê a legislação aplicável. Em relação a 2002 a DGCI notificou 9 entidades gestoras para procederem ao envio das declarações modelo 32, não tendo adoptado o mesmo procedimento para 2003 e 2004. Refira-se que, das entidades notificadas nenhuma deu cumprimento ao solicitado, apesar de algumas terem referido que iriam fazê-

lo. Do universo das entidades obrigadas ao envio das declarações modelo 32, a DGCI apenas dispunha da relação das entidades supervisionadas pelo Instituto de Seguros de Portugal e a informação só foi solicitada já no decurso da auditoria do Tribunal.

A informação fornecida pela DGCI para 2002 e 2003 não distingue entre os sujeitos passivos que fizeram aplicações financeiras em planos de poupança e os que foram objecto de reembolsos e, pelo menos para 2002, a informação não contempla a totalidade das entidades que remeteram o modelo 22, não podendo pois ser considerada fiável. Com base no modelo 32 apurou-se também que, em 2004, as entregas efectuadas pelos sujeitos passivos atingiram €1.314,4 milhões e os reembolsos €272,2 milhões, valores bastante superiores aos fornecidos para 2002 (€225,1 e €244,2 milhões) e 2003 (€203,6 e €174,5 milhões), mas que não permitem comparações com os daquele ano dada a falta de fiabilidade da informação fornecida.

A DGCI não forneceu, também, toda a informação sobre os apuramentos do anexo H do modelo 3 que lhe foi solicitada, nomeadamente para 2002 e 2003 a distinção entre os diferentes tipos de planos de poupança (reforma, educação e reforma/educação), bem como os montantes dos acréscimos à colecta e/ou ao rendimento colectável resultantes de reembolsos efectuados fora das condições estabelecidas na lei. Acresce que os valores indicados para as entregas para aqueles planos, em 2002 e 2003, estão bastante próximos da despesa fiscal para 2003 e 2004, respectivamente, não sendo comparáveis com o valor relativo às entregas em 2004, e que, quanto a 2002, o respectivo valor diverge substancialmente do apurado na anterior auditoria do Tribunal.

Os valores dos reembolsos declarados pelas entidades gestoras para 2004 (€272,2 milhões) e dos acréscimos por incumprimento de requisitos, declarados no campo 1002 do anexo H do modelo 3, (apenas €1,5 e €1,0 milhões, à colecta e ao rendimento colectável, respectivamente) não permitem extrair conclusões sobre a eventual evasão fiscal associada, uma vez que o modelo 32 não tem um campo específico para identificação dos reembolsos efectuados fora das condições legais, ou seja, que implicam devolução dos benefícios fiscais usufruídos. Também o facto de no campo 711 do anexo H do modelo 3 de IRS serem declarados, para além dos valores entregues para planos poupança educação e poupança reforma/educação, os relativos a contribuições individuais para fundos de pensões e outros regimes complementares de segurança social, dificulta o cruzamento automático de dados com a modelo 32.

À semelhança do sucedido em relação aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, a DGCI não informou sobre a realização e resultados das acções de fiscalização.

a.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

Com vista a apreciar a evolução registada no sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual e no acolhimento e implementação das recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, o Tribunal procedeu à recolha de novos elementos junto das entidades gestoras dos projectos de investimento – Agência Portuguesa para o Investimento (API), Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e Instituto das Empresas para os Mercados Externos (ICEP Portugal) e analisou alguns processos seleccionados na DGCI.



com.
març
2007
P. P. P.
9

a.2.1) Benefícios fiscais para a internacionalização das empresas portuguesas (Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro)

a.2.1.1) Direcção-Geral dos Impostos

A DGCI informou existirem 46 processos relativos a candidaturas aos benefícios em epígrafe, os quais se encontravam nas seguintes situações: 4 com contratos assinados, 8 a aguardar assinatura do contrato, 2 a aguardar decisão superior, 11 em análise e 21 indeferidos. Através dos elementos remetidos pelo ICEP apurou-se que, para além dos quatro contratos indicados pela DGCI, foram celebrados mais três de que a Direcção-Geral não tinha conhecimento. Embora a DGCI indique três novas candidaturas apurou-se que uma já tinha sido remetida àquela entidade em 2003.

Das quatro candidaturas “em análise”, verificou-se que três já se encontravam nessa situação desde 2003, considerando o Tribunal que, face ao disposto na lei, o tempo médio despendido na sua apreciação (22,4 meses) é excessivo.

a.2.1.2) Entidades gestoras

Verificou-se que o ICEP não indicou qualquer nova candidatura, tendo o IAPMEI mencionado duas e a API uma. Para as candidaturas em análise, verificou-se que apenas se encontravam duas nessa situação, uma no IAPMEI e outra na API. Assinale-se que tinham decorrido mais de 6 meses desde a entrada da candidatura no IAPMEI e mais de um ano no caso da apresentada na API, embora seja de referir que esta última foi transferida do ICEP, cerca de seis meses após a sua apresentação.

O ICEP concluiu os dois relatórios de acompanhamento e fiscalização, que tinha em elaboração aquando da anterior auditoria do Tribunal, tendo apurado, em ambos os casos, que os objectivos contratuais estavam a ser cumpridos.

Verificou-se, ainda, que o ICEP aprovou um Anexo ao seu Manual de Procedimentos, visando clarificar o conceito de “aplicações relevantes” e permitir uma interpretação uniforme na apreciação das candidaturas.

a.2.2) Benefícios fiscais para projectos de investimento em Portugal (Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro)

a.2.2.1) Direcção-Geral dos Impostos

A DGCI informou existirem 113 processos, correspondentes a 111 candidaturas,¹ das quais 88 respeitam a projectos de investimento que têm por entidade gestora a API, 22 o IAPMEI e uma o ICEP. Destas candidaturas, procedeu-se à análise das seleccionadas na última auditoria do Tribunal (62)² bem como das submetidas a parecer daquela Direcção-Geral após a sua conclusão (17). Do total das 79 candidaturas analisadas, 61 correspondem a projectos geridos pela API e 18 pelo IAPMEI. Comparando com o que foi relatado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, a DGCI

¹ Em dois casos a DGCI indica dois processos para uma mesma candidatura, situação que já foi reportada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.

² Dos 64 processos referidos no anterior Parecer não foram considerados dois, por um não respeitar a uma candidatura e outro respeitar a uma candidatura já considerada.

identificou mais 15 contratos, dos quais 4 não eram ainda do seu conhecimento, embora tivessem sido assinados anteriormente à data de elaboração daquele documento.

A partir da informação recolhida junto das entidades gestoras, apurou-se que, relativamente aos processos seleccionados, foram assinados mais 14 contratos, de que a DGCI não tinha conhecimento à data da conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer. Em relação aos restantes processos seleccionados verificou-se que 3 tinham despacho favorável, um continuava em análise, 5 aguardavam elementos da entidade gestora e dois tinham sido indeferidos.

Verificou-se que foram 17 as novas candidaturas remetidas àquela Direcção-Geral, sendo de destacar que 5 destas tinham sido apresentadas às entidades gestoras em 2000 e 2001 e apenas 3 em 2005. Mais se apurou que 14 estavam em análise, 2 aguardavam elementos da entidade gestora e uma tinha contrato assinado sem que, todavia, a DGCI tivesse sido informada de tal facto.

Quanto às candidaturas seleccionadas, cuja apreciação pela DGCI não se encontrava concluída (23), apurou-se que tinham já decorrido, em média, 13,3 meses (com um mínimo de 0,3 e um máximo 54,3 meses), desde a sua entrada naquela Direcção-Geral até à data da conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer.

A Inspeção Tributária realizou 11 acções de fiscalização, 6 das quais tinham os respectivos relatórios concluídos, sendo referido em todos os casos que as empresas estavam a cumprir os objectivos contratuais.

O quadro seguinte evidencia os montantes dos benefícios fiscais concedidos e utilizados em IRC até ao exercício económico de 2004.



com.
março
2005
P. P. P.

Quadro II.23 – Benefícios fiscais em IRC

(em milhares de euros)

Código	BF concedidos	BF utilizados					Total	BF por utilizar
		2000	2001	2002	2003	2004		
972/00	4 530,5	(a) 335,3	40,6	0,0	1 064,3	1 351,7	2 791,9	1 738,6
973/00	5 949,9	0,0	0,0	1 754,7	2 269,1	1 487,6	5 511,4	438,5
974/00	2 225,1	0,0	141,8	360,7	334,3	248,8	1 085,6	1 139,5
975/00	9 713,2	0,0	5 520,8	0,0	0,0	0,0	5 520,8	4 192,4
2161/00	11 507,7	8 904,4	0,0	0,0	0,0	0,0	8 904,4	2 603,3
2162/00	(b)	0,0	0,0	316,0	905,3	1 155,3	2 376,6	(b)
2163/00	952,4	0,0	0,0	799,9	0,0	0,0	799,9	152,5
1838/01	683,5	0,0	0,0	664,0	0,0	0,0	664,0	19,5
1841/01	2 039,8	0,0	0,0	558,0	1 481,8	0,0	2 039,8	0,0
1842/01	2 664,8	2 341,9	0,0	0,0	0,0	0,0	2 341,9	322,9
1845/01	13 361,2	0,0	0,0	0,0	12 970,2	0,0	12 970,2	391,0
1871/01	2 329,1	0,0	104,5	458,8	936,9	0,0	1 500,2	828,9
1872/01	874,1	0,0	749,6	95,5	0,0	0,0	845,1	29,0
1911/01	2 130,6	0,0	0,0	0,0	180,3	180,3	360,6	1 770,0
1919/01	1 062,2	0,0	0,0	216,4	161,7	55,0	433,1	629,1
1921/01	3 168,0	0,0	1 850,9	772,8	0,0	0,0	2 623,7	544,3
1924/01	721,0	0,0	597,9	123,2	0,0	0,0	721,1	-0,1
1925/01	1 763,0	0,0	85,6	45,6	62,4	421,1	614,7	1 148,3
3319/01	1 827,4	0,0	0,0	227,4	0,0	82,4	309,8	1 517,6
846/02	741,2	0,0	0,0	0,0	0,0	123,5	123,5	617,7
3137/02	6 056,1	0,0	0,0	0,0	0,0	871,4	871,4	5 184,7
021/03	5 951,5	0,0	0,0	0,0	0,0	949,5	949,5	5 002,0
2475/03	5 382,7	0,0	0,0	0,0	4 484,5	800,2	5 284,7	98,0
2669/04	2 788,3	0,0	0,0	0,0	0,0	421,5	421,5	2 366,8
TOTAL	-	11 581,6	9 091,6	6 393,0	24 850,8	8 148,3	60 065,3	-

(a) Exercícios de 1999 e 2000; (b) Valor desconhecido.

Fonte: DGCI.

Conforme se verifica, em 2004 a utilização dos benefícios fiscais em apreço atingiu o valor de €8,1 milhões o que, de acordo com a metodologia utilizada pela DGCI, corresponde a despesa fiscal de 2005.

Apurou-se ainda que a DGCI estabeleceu uma metodologia de cálculo do grau de cumprimento dos contratos segundo a qual a percentagem dos factores de ponderação a ter em conta na sua fórmula de cálculo, quando se verifica superação de algum dos objectivos contratuais, deve corresponder ao máximo previsto no respectivo factor de ponderação, de forma a que o somatório das percentagens nunca ultrapasse 100. Verifica-se assim que foi dado acolhimento à recomendação do Tribunal quanto a esta matéria.

a.2.2.2) Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

De acordo com os elementos recolhidos, foram apresentadas junto do IAPMEI 6 novas candidaturas aos benefícios fiscais previstos no Decreto-Lei n.º 409/99. Em relação às candidaturas que foram objecto de análise (37), verificou-se que 7 tinham contratos (dos quais 2 celebrados após a anterior

auditoria),¹ 6 estavam em análise, 2 tinham sido remetidas para apreciação da DGCI, 20 tinham parecer negativo do Instituto (das quais 3 não constavam já da listagem remetida ao Tribunal) e 2 registavam desistências dos promotores.

Até à data de conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer o tempo médio despendido na apreciação das 6 candidaturas que estavam em análise foi de 18,4 meses, média esta que é bastante influenciada pelas duas candidaturas mais antigas (76,4 e 22,0 meses). Os contratos geridos pelo Instituto estavam em diferentes fases de acompanhamento e fiscalização, encontrando-se em elaboração o relatório final para apuramento do incentivo fiscal do contrato mais antigo.

a.2.2.3) Agência Portuguesa para o Investimento

A partir da análise das listagens remetidas pela API, apurou-se que foram apresentadas a esta entidade 12 novas² candidaturas aos benefícios fiscais previstos no Decreto-Lei n.º 409/99. Em relação às candidaturas seleccionadas (61), verificou-se que 19 tinham contratos (dos quais 2 celebrados após a anterior auditoria), 26 estavam em análise na entidade gestora e 9 na DGCI, 6 tinham desistido (das quais 2 após a anterior auditoria) e uma tinha parecer desfavorável da API.

Verificou-se que foram despendidos, em média, 10,4 meses na análise das candidaturas remetidas para apreciação da DGCI e 19,3 meses nas que ainda permaneciam em análise.

Apurou-se que 4 dos contratos seleccionados tinham os respectivos relatórios de acompanhamento concluídos – remetidos à DGCI em 2005 – e que, com excepção de um processo onde se registavam “incumprimentos recuperáveis”, os promotores estavam a cumprir os objectivos contratuais. Os restantes 15 contratos, com excepção do processo transferido do IAPMEI, cujo acompanhamento não tinha sido iniciado, encontravam-se em diferentes fases de acompanhamento.

Posteriormente à anterior acção do Tribunal, a API aprovou um novo Manual de Procedimentos e um Programa de Acompanhamento dos Contratos.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Contas poupança-habitação e planos de poupança-reforma

Aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação é aplicável o regime previsto no artigo 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e no Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, com a alteração introduzida pelo artigo 43.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004).

Muito embora o n.º 3 do artigo 39.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005), tenha revogado o citado artigo do Estatuto, continua, no entanto, a ter aplicação o regime constante dos n.ºs 2, 5 e 6 daquele preceito relativamente às deduções à colecta do IRS que tenham sido efectuadas ao abrigo do n.º 1 do mesmo artigo. Assim, embora os benefícios fiscais

¹ Uma das candidaturas com contrato celebrado, referenciada na anterior auditoria, foi transferida para a API.

² Inclui uma candidatura transferida do IAPMEI



com.
març
P. P. P.
9

concedidos às contas poupança-habitação tenham sido extintos, continuam a manter-se as obrigações dos sujeitos passivos beneficiários relativas à utilização e movimentação dos saldos e as obrigações declarativas das instituições depositárias.

O regime jurídico dos benefícios fiscais dos planos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação é o constante do artigo 21.º do Estatuto e do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho. Também este tipo de benefícios foi extinto pelo n.º 1 do artigo 39.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, que revogou os n.ºs 2, 4, 6 e 10 do artigo 21.º do Estatuto. Por sua vez, a Lei do Orçamento do Estado para 2006 veio permitir de novo a fruição desta modalidade de benefícios.

Refira-se ainda que as alterações legislativas verificadas não têm implicações no presente Parecer, porquanto a despesa fiscal inscrita na Conta Geral do Estado de 2005 respeita às declarações fiscais de 2004.

b.1.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

O regime jurídico aplicável aos benefícios fiscais ao investimento contratual encontra-se previsto no artigo 39.º do Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho¹, e nos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, respectivamente.

Não foram apresentadas propostas de alteração aos diplomas em apreço, não obstante o Tribunal ter formulado em anteriores pareceres recomendações no sentido da redacção do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 ser compatibilizada com a do preceito homólogo do Decreto-Lei n.º 409/99.

Recomendação 75 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar que a redacção do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 seja compatibilizada com a do mesmo preceito do Decreto-Lei n.º 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos de investimento já iniciados.

A DGCI procedeu à identificação das situações que têm motivado a recusa de benefícios fiscais às candidaturas apresentadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 401/99 e submeteu o assunto à apreciação do Centro de Estudos Fiscais, o qual, à data de conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer, não se tinha ainda pronunciado.

Não foi clarificado o sentido de alguns conceitos e expressões utilizados nos diplomas, tais como o conceito de indução à criação de postos de trabalho, a não especificação dos sectores que devem ser considerados de interesse estratégico para a economia nacional e os factores que devem ser tidos em conta para se aferir se os projectos são relevantes para a redução das assimetrias regionais.

Não foram igualmente estabelecidos critérios de imputação de custos e proveitos que permitissem às entidades fiscalizadoras validar ou contestar as opções tomadas pelos promotores, para os casos em que a autonomização dos efeitos dos projectos tenha que ser efectuada de forma indirecta.

¹ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e sucessivas leis dos orçamentos do Estado. A lei do Orçamento do Estado para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro), aditou ao artigo 39.º do Estatuto um n.º 8 dispondo que “Os contratos relativos a projectos de investimento realizados em território português devem prever normas que salvaguardem as contrapartidas dos incentivos fiscais em caso de cessação de actividade da entidade beneficiária, designadamente por transferência da sede e direcção efectiva para fora do território português.”

Assim, conclui-se que não foram acolhidas as recomendações do Tribunal quanto às matérias atrás descritas.

Recomendação 76 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação de que sejam clarificados o sentido e alcance das expressões utilizadas nos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, quanto às condições de acesso e de elegibilidade, e definidos critérios de imputação de custos e proveitos.

O n.º 5 do artigo 8.º Decreto-Lei n.º 401/99 e o n.º 6.º do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 409/99 estabelecem o prazo de 60 dias, contados a partir da recepção das candidaturas, para análise das mesmas por parte das entidades gestoras. Para a DGCI, aqueles diplomas não atribuem qualquer prazo, tendo o Tribunal vindo a entender ser de aplicar o prazo de seis meses previsto no artigo 57.º da Lei Geral Tributária.

Concluiu-se que continuam a registar-se consideráveis atrasos nos processos de análise e apreciação das candidaturas por parte de todas as entidades intervenientes no processo, pelo que continua a não ser dado acolhimento às recomendações do Tribunal.

Recomendação 77 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação de que sejam tomadas as medidas necessárias para que os prazos legais sejam cumpridos ou, caso tal não seja viável, que os mesmos sejam alterado, tendo em conta, por um lado, a realidade das entidades gestoras e, por outro, a necessidade de dar resposta aos promotores, em tempo útil.

Concluiu-se que o IAPMEI não deu acolhimento à recomendação do Tribunal no sentido de remeter tempestivamente à DGCI os relatórios de verificação e acompanhamento, de acordo com o previsto no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 409/99.

Recomendação 78 – PCGE/2005

O Tribunal mantém a recomendação de que os relatórios de verificação e acompanhamento sejam remetidos tempestivamente à DGCI.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Verificaram-se discrepâncias entre os valores da despesa fiscal, relativos a 2003 e 2004, apresentados na Conta Geral do Estado de 2005 e nas daqueles anos, pelo que o Tribunal mantém reservas face aos valores da despesa fiscal de 2005 publicados na respectiva Conta Geral do Estado, os quais poderão vir a ser alterados, tendo em conta o sucedido em anos anteriores.

A Conta Geral do Estado continua a não contabilizar toda a despesa fiscal, existindo impostos para os quais não é apresentado qualquer valor – caso do imposto do selo – e outros em que não são apresentados valores para algumas modalidades de benefícios, como é caso, por exemplo, do IVA aduaneiro e das isenções temporárias em IRC essencialmente no que respeita aos benefícios fiscais às Zonas Francas. No caso do IRC, a despesa fiscal continua também a ser insuficientemente discriminada.

Recomendação 79 – PCGE/2005

O Tribunal mantém a recomendação de que o apuramento da despesa fiscal seja completo e os valores inscritos no relatório da Conta Geral do Estado fiáveis.



20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.3.1) Contas poupança-habitação e planos de poupança reforma

A gestão do sistema de controlo interno instituído na DGCI continua a apresentar consideráveis ineficiências, na medida em que não tem permitido quer a apreciação tempestiva do direito à fruição dos benefícios fiscais pelos sujeitos passivos, quer o cumprimento das obrigações declarativas por parte das entidades depositárias de contas poupança habitação e gestoras de planos poupança-reforma. Com efeito, não tem sido devidamente evitada a ocorrência de casos de evasão e fraude fiscal e a caducidade do direito à liquidação de imposto.

Os procedimentos de correcção das declarações modelo 15 e 32 têm-se revelado bastante morosos, não se encontrando concluídos, quanto aos primeiros, em relação a qualquer dos anos a que se aplica a obrigação prevista na Portaria n.º 698/2002, situação que tende a agravar-se com o aproximar da data limite de entrega das declarações relativas a 2005.

Recomendação 80 – PCGE/2005

Recomenda-se que seja inculcida maior celeridade aos procedimentos de correcção das declarações modelos 15 e 32, identificadas as causas dos erros e responsabilizadas as instituições depositárias de contas poupança-habitação e gestoras de planos poupança-reforma.

Não foram aplicadas medidas sancionatórias às entidades depositárias de contas poupança-habitação e gestoras de planos poupança-reforma que não remeteram as modelo 15 e 32, ou que o fizeram fora do prazo legal, por a DGCI ter considerado que, nos primeiros anos, se deveria adoptar uma atitude de colaboração com as referidas entidades.

Recomendação 81 – PCGE/2005

Recomenda-se que a DGCI pondere a aplicação de medidas sancionatórias às entidades que não remetam tempestivamente as declarações modelo 15 e 32 devidamente preenchidas, uma vez que já decorreram quatro anos desde a entrada em vigor da Portaria n.º 698/2002.

Os ficheiros com a identificação dos sujeitos passivos, que constam das declarações modelo 15 de 2002, 2003 e 2004 como tendo movimentado os saldos das contas poupança-habitação para fins não previstos na lei, ou antes de decorrido o prazo de imobilização de um ano, não tinham ainda sido remetidos aos serviços competentes para efeitos de fiscalização e de efectivação das liquidações que se mostrassem devidas. Considerando a morosidade registada na correcção das declarações, poderão vir a ocorrer situações de caducidade do direito à liquidação adicional de imposto, sobretudo em relação ao primeiro daqueles anos.

Recomendação 82 – PCGE/2005

Recomenda-se que os responsáveis promovam, em tempo útil a fiscalização dos sujeitos passivos com indícios de irregularidades, procedam à efectivação das liquidações adicionais de imposto que se mostrem devidas, e dêem conhecimento ao Tribunal de Contas dos procedimentos adoptados e resultados obtidos num prazo de seis meses.

A partir do cruzamento da informação fornecida pelas Instituições Depositárias com a declarada pelos sujeitos passivos no anexo H do modelo 3 de IRS, apuraram-se indícios de elevada evasão fiscal na utilização dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, sem que a DGCI tenha realizado acções de controlo de modo a obviar a tal situação. Entende-se que tais acções já deveriam ter sido iniciadas, de modo a evitar situações de caducidade do direito à liquidação do imposto.

Recomendação 83 – PCGE/2005

Recomenda-se que os responsáveis desencadeiem com celeridade acções de controlo junto dos sujeitos passivos titulares de contas poupança-habitação, a partir dos indícios de evasão fiscal de que já dispõe, de modo a evitar situações de caducidade do direito à liquidação do imposto.

Concluiu-se que a declaração modelo 32 não permite o cruzamento automático da informação nela contida com a do anexo H do modelo 3 de IRS. Refira-se que, no âmbito do exercício do contraditório, a DGCI informou ter já promovido a alteração dos referidos modelos 32 e anexo H.

Recomendação 84 – PCGE/2005

Recomenda-se que as referidas alterações sejam concluídas com brevidade, de modo a que o cruzamento automático dos dados possa ser efectivado em tempo oportuno.

b.4) Fiabilidade do sistema de controlo interno

b.4.1) Contas poupança-habitação e planos de poupança-reforma

O sistema de controlo interno instituído na DGCI não é fiável porquanto alguns dos elementos recolhidos na auditoria realizada pelo Tribunal são contraditórios entre si e outros divergem, significativamente, dos obtidos na anterior acção. Não são fiáveis os valores das entregas para depósito em contas poupança-habitação indicados pela DGCI para 2002 e 2003, dado que se aproximam dos fornecidos para a despesa fiscal e o de 2002 não corresponde ao recolhido na anterior auditoria do Tribunal.

Também em relação a 2002 e 2003, não foram fornecidos os valores referentes aos acréscimos à colecta e ao rendimento colectável em resultado da mobilização dos saldos de contas poupança-habitação para fins não previstos na lei ou antes de decorrido o prazo mínimo de imobilização.

Recomendação 85 – PCGE/2005

Recomenda-se que os responsáveis implementem um sistema de controlo que permita o apuramento fiável dos valores inscritos nas declarações fiscais.

Concluiu-se que a informação prestada pela DGCI quanto ao número de declarações modelo 32 remetidas pelas entidades gestoras e aos valores respeitantes às entregas e reembolsos dos planos de poupança não é fiável.

Recomendação 86 – PCGE/2005

Recomenda-se a apreciação crítica dos apuramentos dos dados da declaração modelo 32 e do anexo H da declaração modelo 3 do IRS, para que a informação prestada seja fiável.

Em relação aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação e planos poupança-reforma não foi prestada informação sobre as acções de fiscalização realizadas, suas conclusões e resultados, nomeadamente quanto aos valores das correcções fiscais efectuadas.

Recomendação 87 – PCGE/2005

Recomenda-se que, num prazo de seis meses, o Governo informe o Tribunal de Contas sobre os resultados das acções de controlo fiscal realizadas pela DGCI, nomeadamente sobre as correcções fiscais efectuadas relativamente aos benefícios fiscais em apreço.



com.
març
2007
P. P. P.
9

b.4.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

Todas as entidades com intervenção no processo de concessão dos benefícios fiscais, com excepção da DGCI, dispõem de Manuais de Procedimentos a observar nos processos de verificação das condições de acesso e exigibilidade das candidaturas e subsequente acompanhamento e controlo da execução dos contratos.

Recomendação 88 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação de que sejam estabelecidas normas que permitam à DGCI executar a apreciação das candidaturas.

Verificou-se uma significativa melhoria na organização e instrução dos processos por parte da DGCI, embora não tenham ainda sido supridas algumas deficiências apontadas em anteriores pareceres, tais como, duplicação de processos relativos a algumas candidaturas e/ou informação desactualizada sobre a situação destas. Concluiu-se, também, que foram igualmente desenvolvidos esforços no sentido da actualização e melhoria da informação contida nas fichas de acompanhamento da despesa fiscal.

O IAPMEI concluiu a aplicação informática, destinada ao apuramento do incentivo fiscal a conceder, que se encontrava em fase de testes aquando da elaboração do anterior Parecer do Tribunal.

VI – Dívida Pública

Este capítulo visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea g) do n.º1 do artigo 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e comporta duas partes, a primeira relativa à dívida directa e a segunda à dívida garantida.

1. DÍVIDA DIRECTA

A) Visão Global

a.1) Enquadramento legal e institucional

A Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente, a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, a limitação dos riscos, e o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Para a prossecução de tais objectivos, relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras estabelecidos pela Assembleia da República e pelo Governo. Pelo referido diploma, o Instituto está também autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Em 1999, o Governo, sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de um *benchmark*¹, aprovando as “Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP”, que concretizam com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do Instituto, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deverá conter a sua actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento desses objectivos. Essas Orientações estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo Instituto, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito. Tais normas determinam, também, que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas.

Tal como anualmente tem sucedido, o Governo aprovou, mediante proposta do Instituto, a estratégia de financiamento de convergência a aplicar na construção da carteira de referência para 2005, de forma a acelerar o processo de convergência desta carteira para o *benchmark* em vigor, aprovado em Julho de 2004, e foram também actualizadas as Orientações para a gestão, na parte referente à gestão do risco de crédito, elevando-se para 30 anos o prazo máximo para a contratação de operações com derivados financeiros. Com o aumento das necessidades de financiamento decorrente do orçamento rectificativo, que excedeu os cenários de variação anteriormente estabelecidos, o Governo procedeu à aprovação de estratégias de convergência adicionais.

Para além destas regras, a execução orçamental de 2005 teve ainda que observar os limites fixados na Lei do Orçamento do Estado para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 62.º daquela lei fixou em €8.408.803.518, mas que a Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que alterou a Lei do Orçamento do Estado para 2005, elevou para €12.500 milhões (+49,2%). A este montante acresce o limite fixado no artigo 63.º desta lei, para financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades, no valor de €900 milhões.

a.2) Movimento e operações de gestão activa

Em 2005, o acréscimo global de endividamento directo do Estado foi de €11.018,9 milhões (+12,1%), valor que representa um aumento superior ao observado no ano anterior, que se situara em €7.362,1 milhões (+8,8%). O peso da dívida directa no PIB atingia 69% no final do ano, contra 63,4% em 2004. No quadro e gráfico seguintes dá-se conta da evolução da dívida directa do Estado nos últimos cinco anos, bem como as variações registadas no peso da dívida no PIB.

¹ Também designado por carteira de dívida pública óptima, é uma estrutura de carteira cujas características se encontram aprovadas nas Orientações para a gestão.



com.
març
2007
P. P. P.
9

Quadro II.24 – Evolução da dívida directa do Estado

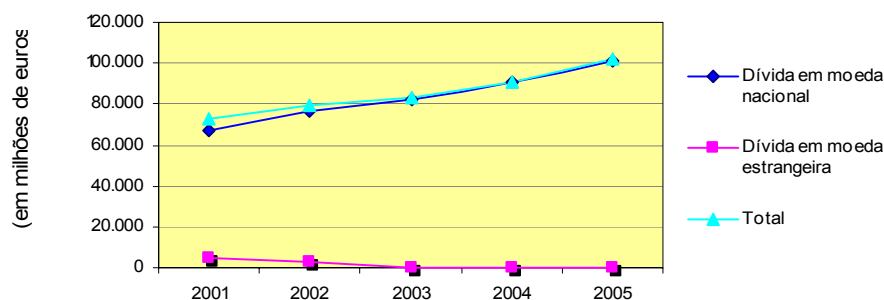
(em milhões de euros)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Variação (%)	
						Média anual	2005/2004
Dívida em moeda nacional	67 533,7	76 810,3	82 208,1	90 368,1	101 386,3	10,7%	12,2%
Dívida em moeda estrangeira	4 917,1	2 664,4	1 168,9	371,0	371,7	-47,6%	0,2%
Total	72 450,9	79 474,8	83 377,0	90 739,1	101 758,0	8,9%	12,1%
Em % do PIB (a)	56,0	58,7	60,6	63,4	69,0	13 p.p.(b)	

(a) Valores do PIB retirados do INE – Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000), informação de Novembro/2006.

(b) Pontos percentuais.

Gráfico II.20– Evolução da dívida directa do Estado



Em 2005 procedeu-se à criação das novas séries de Obrigações do Tesouro “OT 3,85% - Abril 2021”, “OT 3,35% - Outubro 2015” e “OT 3,20% - Abril 2011”, de que foram feitas emissões nos valores globais de €6.086,5, €5.855,7 e €3.000 milhões, respectivamente, bem como à reabertura da série “OT 3,25% - Julho 2008”, de que foi feita a emissão de €1.800 milhões. O montante das subscrições de certificados de aforro cifrou-se em €1.555,9 milhões, englobando €473,1 milhões de juros capitalizados. Quanto a instrumentos de financiamento de curto prazo, prosseguiu a emissão de bilhetes do Tesouro (BT) com um valor total de €16.552,4 milhões. Recorreu-se também à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado (REPO’s de financiamento), tendo-se emitido um total de €6.244,5 milhões. Procedeu-se, ainda, à emissão de €14.537,0 milhões de certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC’s).

Como se referiu anteriormente, o artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, na redacção introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, estabeleceu um limite de €12.550 milhões para o aumento do endividamento líquido global directo, destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos autónomos. Verifica-se, pelo quadro seguinte, que tal limite foi respeitado, porquanto o acréscimo de endividamento destinado àquela finalidade se cifrou em €10.620,5 milhões.

Quadro II.25 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2005		11 018,9
2. A acrescentar:		1 948,2
Endividamento no período complementar de 2005	1 097,4	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	660,0	
Amortizações	659,9	
Anulações	0,1	
Endividamento dos Serviços e Fundos Autónomos	190,8	
3. A deduzir:		2 346,6
Endividamento no período complementar de 2004	1 976,3	
Variações cambiais líquidas	12,0	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 63.º)	374,6	
Emissão líquida de promissórias	-16,3	
Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		10 620,5

Verificou-se, também, que os encargos com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades, a que se referem os artigos 52.º e 53.º da Lei do Orçamento do Estado, financiados pelo produto da emissão de dívida autorizada pelo seu artigo 63.º, totalizaram €374,6 milhões, tendo sido respeitado, portanto, o limite de endividamento fixado naquele artigo, no montante de €900 milhões. No entanto, salienta-se que estas operações sofreram um acréscimo significativo (no ano de 2004 totalizaram €148,2 milhões, ou seja menos €226,4 milhões que no ano em apreço), devendo-se o aumento, quase exclusivamente, à regularização de bonificações de juros concedidas ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, e 98/86, de 17 de Maio, à margem do Orçamento do Estado.

No âmbito do programa de troca de dívida para 2005, o Instituto procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €727 milhões. Pelas operações efectuadas foram pagos prémios de reembolso no valor de €16,1 milhões.

À semelhança de anos anteriores, continuaram a ser realizadas operações de reporte, destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, através da facilidade de último recurso que o Instituto disponibiliza aos *market makers*¹ do MEDIP², tendo-se contratado operações envolvendo a cedência de obrigações do Tesouro e bilhetes do Tesouro, no valor total de €962,4 milhões.

No quadro da gestão activa da carteira, em 2005, o Instituto, entre novos contratos e operações de resgate, efectuou um total de 55 operações com instrumentos financeiros derivados, sendo todas elas *swaps*³ de taxa de juro. Foram contratados 52 novos *swaps* de taxa de juro, num valor total de €16.180

¹ Membros do mercado de títulos de dívida pública que têm a obrigação de manter cotações firmes de compra e venda no sistema, durante um mínimo de cinco horas diárias, para um conjunto de títulos líquidos.

² O Mercado Especial da Dívida Pública (MEDIP) é um mercado regulamentado, nos termos do Código dos Valores Mobiliários, destinado à negociação electrónica por grosso de títulos da dívida do Tesouro Português.

³ Um *swap* representa um acordo pelo qual duas entidades emprestam uma à outra em condições diferentes, por exemplo em diferentes moedas ou em diferentes tipos de taxas de juros.



com.
març
[Handwritten signature]

milhões, e foram liquidados antecipadamente outros 3 *swaps* de taxa de juro, num total de €510 milhões.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para o Estado de €1,8 milhões. De acordo com dados do Instituto, os *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2005 representavam para o Estado um prejuízo potencial de €40,3 milhões. Considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2005, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para o Estado uma perda potencial de €308,9 milhões.

a.3) Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005 ascendeu a €55.701,6 milhões, dos quais €1.100,7 milhões (2%) resultaram de emissões realizadas no respectivo período complementar. Ao produto de empréstimos emitidos no ano, acresceram cerca de €185,8 milhões que transitaram em saldo do ano anterior. Deste modo, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado ascendeu a €55.887,4 milhões.

Desse valor, foram aplicados €54.735,1 milhões (97,9%) no financiamento de despesas orçamentais do ano, €374,6 milhões (0,7%) no pagamento, por operações específicas do Tesouro, de despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades e o remanescente (1,4%) transitou em saldo para 2006. Os pagamentos, realizados à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro e financiados directamente com o produto de empréstimos, respeitaram à assunção, ao abrigo do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado, de dívidas da Casa da Música/Porto 2001, S.A., e a diversas regularizações realizadas ao abrigo do artigo 53.º da mesma lei, que se discriminam no quadro seguinte.

Quadro II.26 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005

(em euros)

Operações/Entidades	Montante assumido/ /regularizado
1. Aquisição de activos e assunção de passivos – artigo 52.º	
alínea b) – Casa da Música / Porto 2001, SA	2 081 953,11
Subtotal (1)	2 081 953,11
2. Regularização de responsabilidades – artigo 53.º	
alínea a) – Ex-Fundo Fomento da Habitação	115 136,68
alínea b) – Urbindústria, SA	1 667 613,51
alínea c) – Encargos de descolonização	26 722 335,51
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	24 895 535,00
Banco Comercial Português	1 826 800,51
alínea d) – IGCP (Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas)	6 162 420,50
alínea e) – Diferencial do vencimento de magistrados	3 572,46
alínea g) – PT Comunicações, SA	51 551 595,62
Banco Totta Açores	26 386 843,72
Totta Crédito Especializado, SA	25 164 751,90
alínea h) – Juros bonificados, previstos nos Decretos-Lei n.ºs 98/86 e 349/98	201 941 813,97
Banco de Investimento Imobiliário	154 646 187,30
Caixa Geral de Depósitos	47 295 626,67
alínea i) – Galp Energia, SGPS, SA	25 000 000,00
alínea j) – Parpública - Participações, SGPS, SA	1 628 588,46
alínea l) – Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA	6 657 094,00
alínea m) – Instituto de Reinserção Social	585 775,92
alínea n) – Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA	25 353 462,75
alínea p) – Juros Bonificados (concedidos nas Regiões Autónomas)	25 118 409,45
Banco Comercial dos Açores	3 331 002,60
Região Autónoma dos Açores	7 569 322,33
Região Autónoma da Madeira	14 218 084,52
Subtotal (2)	372 507 818,83
Total (1) + (2)	374 589 771,94

a.4) Amortizações e encargos da dívida pública

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução dos encargos da dívida pública nos últimos cinco anos.

Quadro II.27 – Evolução dos encargos com a dívida pública

(em milhões de euros)

Tipo de encargos	2001	2002	2003	2004	2005	Variação (%) (a)	
						Média anual	2005/2004
Amortizações	11 411,5	15 834,2	29 430,1	28 968,6	45 590,0	41,4%	57,4%
Juros (b)	3 832,6	3 872,9	4 025,0	3 732,0	3 943,2	0,7%	5,7%
Outros encargos	16,9	21,3	22,2	18,0	30,5	15,9%	69,8%
Total	15 261,0	19 728,4	33 477,3	32 718,6	49 563,6	34,2%	51,5%

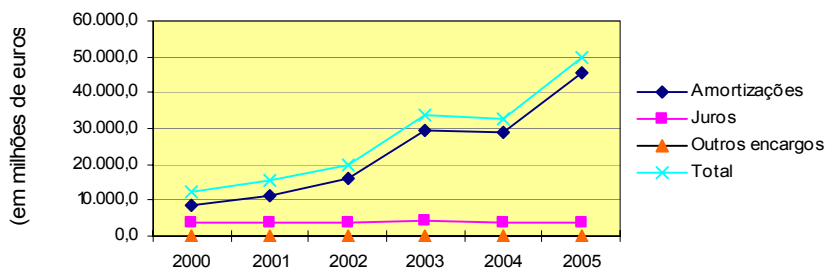
(a) Taxas calculadas sobre os valores em euros

(b) Excluídos os juros corridos



com.
març
2005

Gráfico II.21 – Evolução dos encargos com a dívida pública



Relativamente à evolução das amortizações, há a assinalar:

- ◆ O expressivo aumento do seu valor global, em relação a 2004, no montante de €16.621,3 milhões, evolução que resultou do aumento das amortizações da dívida em moeda nacional, nomeadamente dívida de curto prazo, que passou de € 20.516,4 milhões em 2004 para €37.097,1 milhões em 2005;
- ◆ O facto de não ter sido amortizada dívida em moeda estrangeira de curto prazo, tendo-se apenas registado amortizações respeitantes a dívida em moeda estrangeira de longo prazo, vencida em anos anteriores e paga por conta de saldos de anos anteriores, no valor pouco expressivo de €14,3 milhares;
- ◆ O valor amortizado pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das reprivatizações que se manteve num nível assinalável, ascendendo a €659,9 milhões.

O acréscimo dos encargos correntes da dívida (+ 6,0%), deve-se essencialmente ao aumento das despesas com os juros (+ 5,7%), dado o seu peso no total destes encargos, salientando-se o seguinte:

- ◆ O aumento de 6,2% dos juros em moeda nacional e a diminuição de 35,2% dos juros em moeda estrangeira;
- ◆ O aumento dos juros da dívida em moeda nacional ficou a dever-se aos juros da dívida de curto prazo, em particular aos dos bilhetes do Tesouro, que mais que duplicaram em relação ao ano anterior;
- ◆ Em resultado do aumento dos juros, superior ao crescimento do PIB, o peso daqueles no PIB aumentou ligeiramente em relação aos valores homólogos de 2004, passando de 2,6% para 2,7% no ano em análise;
- ◆ O peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas diminuiu em 1,2 e 3,2 pontos percentuais, respectivamente, devido a um maior crescimento destes agregados;
- ◆ O peso dos juros e amortizações no PIB sofreu, contudo, um significativo acréscimo, de 10,7 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos de 2004.

Em 2005, a despesa orçamental classificada como outros encargos correntes da dívida pública, ascendeu a cerca de €30,5 milhões, superior a 2004 em €12,5 milhões (+69,8%), e foi quase na íntegra processada pela alínea B), respeitante às despesas com serviços da dívida pública propriamente ditas, não tendo a despesa registada na alínea A), que diz respeito apenas às diferenças de câmbio, qualquer expressão (apenas €75,5).

Relativamente aos encargos processados por conta da referida alínea B) é de salientar que:

- ◆ À semelhança do que acontecera em anos anteriores, nestas despesas foi incluída a comissão de gestão do Instituto, no valor de €8,9 milhões, representando este montante, registado como “Transferências para despesas de funcionamento”, cerca de 29% do valor total processado;
- ◆ As despesas respeitantes a comissões por emissão de dívida em moeda nacional aumentaram €10,9 milhões (+551,2%) face ao ano anterior, resultante da emissão e colocação, em 2005, de três séries de obrigações do Tesouro através de sindicatos bancários;
- ◆ Relativamente às despesas com comissões por pagamento de encargos em moeda nacional, verificou-se um aumento na ordem dos €526,5 milhares (+181,1%).

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Autorização constante da Lei do Orçamento do Estado

O artigo 68.º da Lei do Orçamento do Estado autoriza o Instituto a efectuar operações de compra e troca de títulos de dívida pública (nos moldes das condições essenciais previamente aprovadas pelo Governo). Contudo, tal autorização directa ao Instituto não é compatível com o estabelecido na alínea g) do n.º 1 do artigo 31.º da Lei de enquadramento orçamental, segundo o qual compete à Assembleia da República fixar as condições gerais a que se devem submeter as operações de gestão da dívida pública, e no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações¹.

Recomendação 89 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, a autorização para a realização das referidas operações seja atribuída ao Governo e não ao Instituto de Gestão do Crédito Público.

b.1.2) Operações de reporte

Na análise das operações de reporte verificou-se que, para as operações de renovação, o Instituto não procedeu à emissão e envio da respectiva confirmação formal à contraparte, por razões relacionadas com problemas de configuração do sistema de informação².

¹ Cfr. ponto 6.1.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.5.4 do Volume II.



com
març
2005
P. P. P.
9

b.1.3) Execução do programa de financiamento

O programa de financiamento para 2005, aprovado pela tutela, foi objecto de uma revisão em Outubro, motivada pela alteração da Lei do Orçamento do Estado. Na sua execução, as emissões de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo, incluindo certificados de aforro, ficaram aquém das previsões revistas em cerca de €1.471,7 milhões (-7%), e as amortizações de dívida de médio e longo prazo situaram-se, praticamente, ao nível dos valores previstos. No entanto, o volume total de emissões de obrigações do Tesouro (€16.742 milhões) excedeu as previsões constantes do programa de financiamento revisto em cerca de €842 milhões (+5%)¹.

b.1.4) Resultados da gestão da carteira de dívida pública

Na análise dos riscos associados à dívida pública, efectuada a partir dos elementos fornecidos pelo sistema de informação para a gestão do Instituto e envolvendo os riscos cambial, de refinanciamento, de taxa de juro e de crédito, concluiu-se que, em termos globais, foram respeitados os parâmetros aplicáveis em 2005 à gestão da dívida do Estado, com excepção de uma situação verificada no final do 3.º trimestre do ano, de não cumprimento do limite estabelecido para o perfil de maturidade da carteira, relativamente ao prazo de um ano².

b.1.5) Pagamento de encargos com assunção de passivos e regularização de responsabilidades por operações específicas do Tesouro

Ao abrigo do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado, no ano económico em análise foram assumidos passivos da Casa da Música/Porto 2001, no montante de €2,1 milhões, relativos a financiamentos de longo prazo garantidos pelo Estado.

Foram, ainda, efectuadas regularizações no montante total de €372,5 milhões, ao abrigo do artigo 53.º da mesma lei. É de referir que a inclusão deste tipo de encargos na Lei do Orçamento do Estado resultaria, como a própria designação parece indicar (“regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado”), de se tratar de dívidas antigas do Estado cujo processo de apuramento se prolongou no tempo. No entanto, muitos dos pagamentos realizados ao abrigo do referido artigo fogem a este tipo de características, sendo por isso de chamar, mais uma vez, a atenção para:

- ◆ Os reembolsos relativos a encargos decorrentes do processo de descolonização, que respeitam ao ano de 2004 e 2005 e, no caso do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, na sua maior parte ao próprio ano de 2005, constituem encargos anualmente renováveis, para os quais deveria existir dotação orçamental;
- ◆ As dívidas relativas à Portugal Telecom, que respeitam aos anos de 2003 e 2004 e cuja existência, tal como acontece com as situações anteriores, tem por base a não inscrição das dotações necessárias à regularização desses compromissos assumidos por via legislativa, com violação do disposto no artigo 13.º da Lei de enquadramento orçamental;
- ◆ O pagamento de bonificações de juros referentes a períodos recentes, sendo em alguns casos reportados ao final de 2004, tendo ocorrido simultaneamente pagamentos de igual natureza, por via orçamental.

¹ Cfr. ponto 6.2.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.5.6 do Volume II.

Os valores referentes à Brisa e à Fertagus, que têm origem em períodos relativamente recentes, merecem também uma referência, uma vez que:

- ◆ No caso da Brisa, respeitam a uma parcela remanescente de encargos relativos a 2003, regularizados por via orçamental em 2004;
- ◆ No caso da Fertagus, foi utilizada esta via para a regularização de responsabilidades anteriores a 2004, enquanto para o pagamento de encargos de igual natureza, mas referentes a 2005, foi utilizada a via orçamental.

As referidas situações, com origem em períodos relativamente recentes, em regra de carácter anual e contínuo (cada vez em maior volume e representando 82% do total regularizado em 2005), são operações que consubstanciam a desorçamentação deliberada de despesas públicas. Este procedimento já nem sequer representa qualquer vantagem do ponto de vista financeiro, uma vez que os montantes assim liquidados, embora não constem da despesa orçamental, estão já a ser imputados ao cálculo da despesa dos anos a que respeitam, em termos de contabilidade nacional.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 53.º e, ainda, a realizada ao abrigo do artigo 52.º, não foram orçamentadas, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, tendo sido pagas por recurso a operações específicas do Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade por violação, nomeadamente, dos preceitos actualmente contidos no n.º 1 do artigo 5.º e no artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental¹.

Recomendação 90 – PCGE/2005

O Tribunal volta a recomendar que, previamente à aprovação da lei, a Assembleia da República se assegure da inscrição no Orçamento do Estado, das dotações necessárias para fazer face às despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades.

b.1.6) Não observância dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Em 2005, não foi, mais uma vez, respeitado a classificação das amortizações e encargos com a dívida pública prevista no código de classificação económica das receitas e despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, uma vez que foi, novamente, utilizada apenas uma classificação económica para os passivos financeiros e, igualmente, uma só classificação económica para os juros. O registo contabilístico incorrecto das verbas, destinadas à amortização de dívida de curto prazo, conduz a que a Conta Geral do Estado não evidencie esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazo. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais a que se destinaram as amortizações e os juros gera distorções na consolidação de contas do sector público administrativo.

Igualmente, a contabilização da receita creditícia não observou o classificador económico das receitas, não estando evidenciada a receita proveniente de títulos de curto prazo e estando sobreavaliada a receita classificada em “Títulos a médio e longo prazo – Sociedades Financeiras”, “Títulos a médio e longo prazo – Famílias” e “Títulos de médio e longo prazo – Resto do Mundo – União Europeia”.

¹ Cfr. ponto 6.6.3 do Volume II.



Com.
M. 127
M.
P. 127
S.

Estes procedimentos irregulares, que contrariam o princípio da especificação e os classificadores económicos em vigor, introduzem distorções na Conta Geral do Estado e na consolidação de contas do sector público administrativo, por não serem identificados correctamente os sectores institucionais a que pertencem os investidores envolvidos, nas vertentes da receita e da despesa¹.

Recomendação 91 – PCGE/2005

| *O Tribunal insiste em recomendar a observância do princípio da especificação.*

b.1.7) Reposição de verbas requisitadas em anos anteriores

Face à devolução, ocorrida em 2005, da totalidade do saldo de anos anteriores contabilizado como “encargos pagáveis” relativo às obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações, que se encontrava na posse do Instituto, ficou posta em causa a legitimidade e a verdadeira razão da manutenção e acumulação de tais saldos, tanto mais que o Instituto mantém ainda saldos relativos a outros títulos de dívida pública. Concluiu-se, assim, que para aquelas obrigações do Tesouro o Instituto requisitou verbas antes de serem necessárias para amortizar os títulos e manteve-as em saldo indevidamente, o que lhe estava vedado. Contudo, a devolução ocorrida em 2005 da totalidade do saldo relativo a anos anteriores foi o procedimento mais adequado.

b.1.8) Reposição de saldos de dotações orçamentais

Os valores requisitados em excesso foram devolvidos e contabilizados como reposição não abatida nos pagamentos, em 24 de Fevereiro de 2006. Ou seja, mais uma vez, o Instituto não cumpriu o prazo para a devolução destes montantes, que terminava em 13 de Janeiro de 2006. Esta situação de atraso nas reposições dos valores requisitados a mais é recorrente, tendo merecido já reparo do Tribunal em sede de Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de anos anteriores.

b.1.9) Contabilização de operações com derivados financeiros

A excepção à regra da não compensação prevista no n.º 4 do artigo 6.º da Lei de enquadramento orçamental relativa à inscrição orçamental dos fluxos associados a operações de gestão da dívida pública, tem como contrapartida a norma constante do n.º 7 do artigo 75.º, da mesma lei, segundo a qual a Conta Geral do Estado deve evidenciar as “*excepções à regra da não compensação e da não consignação*”.

Muito embora tal não tenha sido observado, na medida em que nos referidos mapas da Conta Geral do Estado não consta qualquer referência sobre “*...as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas*” decorrentes das operações de derivados financeiros associadas à gestão da dívida pública, no relatório da Conta Geral do Estado de 2005 é evidenciado o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps* reflectido nas amortizações, mas continua a ser omisso em relação ao resultado dessas operações reflectido nos juros².

Recomendação 92 – PCGE/2005

| *O Tribunal recomenda, mais uma vez, que seja evidenciado no relatório da Conta Geral do Estado o resultado das operações de derivados financeiros reflectidas nos juros, bem como os valores dos juros*

¹ Cfr. pontos 6.7.1 e 6.6.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.7.3 do Volume II.

efectivamente pagos aos investidores e que seja objecto de referência expressa nos correspondentes mapas da Conta Geral do Estado a excepção à regra da não compensação relacionada com os derivados financeiros.

b.1.10) Comissão de gestão do Instituto de Gestão do Crédito Público

À semelhança de anos anteriores, as despesas contabilizadas como outros encargos da dívida incluem €8,9 milhões relativos à comissão de gestão do Instituto, contrariando as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica 4.1.0 – “Operações da dívida pública” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública. Por tal razão, esta matéria continua a merecer reservas do Tribunal, não só no que respeita à contabilização, passível de gerar distorções na consolidação das contas do sector público administrativo, mas também no que respeita à fixação da comissão em permissão de *stock* da dívida pública, uma vez que os encargos de funcionamento do Instituto não têm (nem têm que ter) um acréscimo proporcional à evolução da dívida¹.

Recomendação 93 – PCGE/2005

Reitera-se a recomendação feita em anteriores Pareceres para que seja revisto o critério adoptado para o financiamento das despesas de funcionamento do Instituto de Gestão do Crédito Público.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Endividamento dos fundos e serviços autónomos

O valor relativo ao acréscimo de endividamento dos fundos e serviços autónomos que consta da Conta Geral do Estado (€192,4 milhões) não é exacto pois, para além de não reflectir a totalidade do decréscimo verificado no endividamento das OGFE – Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, também não teve em conta amortizações de empréstimos registadas nas contas de gerência, no valor de €300 milhares, pelo que aquele acréscimo foi de apenas €190,8 milhões².

b.2.2) Receita creditícia

Como se refere no ponto 6) da alínea b.1), o produto de empréstimos está incorrectamente classificado na Conta Geral do Estado, não só porque toda a receita de passivos financeiros foi registada como sendo de médio e longo prazo, quando mais de metade do valor do produto teve origem em empréstimos de curto prazo, mas também porque foram contabilizados em “Títulos a médio e longo prazo – Famílias” €4.000 milhões, quando o produto dos certificados de aforro foi de apenas €1.542,9 milhões, não existindo ainda qualquer justificação para terem sido registados em “Títulos a médio e longo prazo – Resto do Mundo – União Europeia” €500 milhões.

b.2.3) Despesas pagas à margem do orçamento

Conforme se faz referência no ponto 5) da alínea b.1), a Conta Geral do Estado é omissa quanto às despesas relativas a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, no valor global de €374,6 milhões, que foram efectuadas à margem do orçamento.

¹ Cfr. ponto 6.7.3.2.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.4 do Volume II.



com.
març
2017
P. P. P.
9

b.2.4) Encargos da dívida pública

Do confronto dos valores relativos aos encargos da dívida pública constantes da Conta Geral do Estado (Capítulo 07 – Gestão da dívida pública – Ministério das Finanças) com os da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública”, resulta uma diferença significativa de €710,9 milhões, que se explica porque nos valores apresentados na Conta Geral do Estado, se consideram como pagamentos efectivos as verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro “IGCP - Encargos da dívida pública”, onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado, e, em sentido contrário, não se consideram as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Nos valores das amortizações e juros apresentados na Conta Geral do Estado também não estão incluídas as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (€659,9 milhões), como aplicação das receitas das reprivatizações, e o valor dos juros corridos (€55,7 milhões).

Pelas mesmas razões, no Quadro 57 – Composição do Financiamento em 2005, do relatório da Conta Geral do Estado, os valores indicados para as amortizações de cada tipo de dívida (totalizando €44.917,5 milhões), não correspondem aos montantes efectivamente pagos aos investidores (€45.566,5 milhões), com excepção dos certificados de aforro.

Da comparação dos valores relativos a amortizações da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” com os do Mapa XXIX – Movimento da dívida pública, da Conta Geral do Estado, observa-se uma diferença de €41,3 milhões, a qual resulta, essencialmente, do facto das amortizações serem inscritas neste mapa pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto a conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos de anos anteriores e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards*¹.

Em suma, embora seja na conta de gerência do Instituto – Encargos da dívida que está reflectida a despesa efectivamente realizada com amortizações e encargos correntes da dívida, a mesma continua a não constar da Conta Geral do Estado, o que constitui uma lacuna de informação².

b.2.5) Amortizações da dívida de curto prazo

Como se refere no ponto 6) da alínea b.1), a Conta Geral do Estado não evidencia nem os montantes afectos à amortização da dívida de curto prazo, porque os mesmos foram indevidamente classificados como respeitantes a dívida de médio e longo prazos, nem os sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros, porque se considera, apenas, como destinatário o subsector das sociedades financeiras.

b.2.6) Despesas de funcionamento do IGCP

Como se refere no ponto 10) da alínea b.1), a Conta inscreve, incorrectamente, em outros encargos da dívida, os montantes destinados ao pagamento das despesas de funcionamento (comissão de gestão) do Instituto (€8,9 milhões).

¹ Um contrato *forward* é um acordo, entre duas partes, para comprar ou vender um determinado bem ou activo, numa determinada data futura e a um determinado preço (ambos fixados no momento do contrato).

² Cfr. ponto 6.7.2 do Volume II.

b.2.7) Encargos da dívida do Instituto Nacional de Habitação

Constatou-se que, embora o Instituto Nacional de Habitação contabilize na contabilidade patrimonial os juros e os outros encargos (designadamente comissões) separadamente, em termos de contabilidade pública esses valores estão ambos contabilizados como juros (03.01). Na classificação económica 03.02, outros encargos correntes da dívida pública, apenas estão contabilizadas as taxas de garantia de câmbio e de aval pagas pelo Instituto à Direcção-Geral do Tesouro.

b.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

Em 2005, o desempenho global da carteira real da dívida pública, medido pelo indicador taxa interna de rentabilidade, foi inferior ao da carteira de referência em 16,9 pontos base. O custo orçamental da carteira real foi inferior ao da carteira de referência em cerca de €202,5 milhões, apresentando assim a carteira real, nesta óptica, um desempenho positivo, mas no que respeita ao custo cash-flow, o da carteira real foi superior ao da carteira de referência em cerca de €23 milhões¹.

2. Dívida Garantida

A) Visão Global

a.1) Garantias concedidas a financiamentos

No ano de 2005, foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, quatro garantias pessoais, no montante global de €460 milhões. Relativamente a estas operações, constatou-se que, de um modo geral, foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado.

Nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, foi fixado em €2.000 milhões o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia. Deduzindo a este valor o montante de €610 milhões, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, o *plafond* estabelecido para as garantias pessoais cifrou-se em €1.390 milhões. Tendo em conta o valor das garantias pessoais do Estado autorizadas em 2005 – €450 milhões – e as deduções a efectuar referentes a esse ano – €450,7 milhões –, constata-se que não foi utilizada a totalidade do limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado.

Quanto às outras pessoas colectivas de direito público, salienta-se que as garantias concedidas pelo IAPMEI foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado do ano anterior, não tendo ocorrido em 2005 qualquer outra prestação de garantias pessoais por parte destas entidades.

Os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, com verbas do Orçamento do Estado para 2005, totalizaram €17,2 milhões, incluindo capital e juros.

¹ Cfr. ponto 6.5.7 do Volume II.



com
març
2007
P. P. P.
9

No final de 2005, as responsabilidades assumidas do Estado no âmbito de garantias pessoais prestadas a financiamentos em moeda nacional e em moeda estrangeira totalizavam €8.652,1 milhões, o que face aos valores registados no final de 2004 (€8.648,5 milhões) representa uma variação praticamente nula. As responsabilidades efectivas¹ do Estado, no final de 2005 cifravam-se em €8.314,5 milhões, o que em relação a 2004 (€8.575,2 milhões) representa uma diminuição de 3%. No ano de 2005, registou-se uma diminuição de 69,1% no montante das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público por garantias concedidas, devido à extinção das responsabilidades do Instituto de Turismo de Portugal.

a.2) Garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

Foram celebrados, em 2005, dez contratos de seguro com a garantia do Estado, no âmbito de apólices individuais. No âmbito de apólices globais, foram ainda emitidas 45 garantias. Em 2005, o volume dos prémios processados foi de €3.009,8 milhares e os prémios cobrados atingiram o montante de €3.110,4 milhares, o que, face a 2004, representa, respectivamente, um ligeiro aumento e uma pequena diminuição.

O total de novas garantias imputado à execução orçamental de 2005 cifrou-se em €364,1 milhões, remanescendo um saldo não utilizado de €245,9 milhões, relativamente ao limite de €610 milhões fixado no n.º 3 do artigo 57.º da Lei do Orçamento do Estado, limite esse que, em 2004, era de apenas €200 milhões. Os capitais garantidos durante o ano totalizaram €32,7 milhões, o que representa um acréscimo de 5,2% face a 2004. Por seu turno, as responsabilidades acumuladas do Estado no final do 2005 cifraram-se em €165,8 milhões, o que representa um acréscimo de 6,8% em relação a 2004.

Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005, a Direcção-Geral do Tesouro disponibilizou à COSEC – Companhia de Seguro de Créditos o montante total de €9.431.268, valor bastante inferior ao do ano anterior (€16.246.767), para pagamentos aos sinistrados. O total de pagamentos efectuados ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005 não coincide com o registado na Conta Geral do Estado desse ano (€9.553.750), uma vez que esta engloba, também, o remanescente não utilizado do montante transitado por operações específicas do Tesouro, no final de 2005, no valor de €122.482.

Do total de pagamentos ocorridos em 2005, cerca de 98% respeita a operações envolvendo o mercado angolano e o remanescente de 2% a operações envolvendo o mercado argentino.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Recuperação de créditos

Continua a verificar-se o reiterado incumprimento de obrigações assumidas pelo CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A., pela GESTNAVE e pela Casa do Douro e garantidas pelo Estado. No caso do CNEMA, prosseguiram as negociações tendo em vista a regularização da dívida ao Estado. Relativamente à Casa do Douro, foi realizada uma operação de

¹ As responsabilidades efectivas diferem das assumidas, por terem em conta não os montantes garantidos, mas as utilizações efectuadas desses montantes.

venda extra-judicial de fraco resultado (apurou-se apenas €348.980, a repartir pelas entidades envolvidas nos termos previstos no regulamento da operação)¹.

Recomendação 94 – PCGE/2005

┌ *O Tribunal volta a recomendar que seja imprimida maior celeridade à recuperação de créditos do Estado resultantes de pagamentos realizados em execução de garantias.*

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Responsabilidades assumidas

Na sequência de auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, o valor apurado para as responsabilidades assumidas em 31 de Dezembro de 2005, por financiamentos em moeda nacional (€8.605.099.207), diverge do apresentado por aquela direcção-geral e constante da Conta Geral do Estado (€8.600.665.975), o que se deve a divergências, já assinaladas nos Pareceres de anos anteriores, em matéria de garantias prestadas através do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI) e ao facto de, em 2003, ter sido deduzido ao valor das responsabilidades do Estado pela garantia prestada ao financiamento contraído pela Casa do Douro a totalidade do valor de capital englobado no “Acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30 de Outubro de 2003”².

b.3) Outras recomendações

b.3.1) Alteração legislativa

Continua a verificar-se a ausência de sanção expressa na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para o incumprimento dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e juros e de envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, que constam do seu artigo 19.º. Note-se que a disposição proposta pela DGT à tutela, de agravamento das comissões de garantia para os beneficiários que não cumpram tais deveres de informação, acabou por, até à data, não se concretizar.

Recomendação 95 – PCGE/2005

┌ *O Tribunal volta a recomendar que o diploma mencionado seja objecto de intervenção legislativa, de forma a colmatar a referida lacuna.*

¹ Cfr. ponto 6.8.2. do Volume II.

² Cfr. ponto 6.8.3.1. do Volume II.



com.
març
2006
P. P. P.
9

CAIXA 3 – Dívida Não Financeira

O Tribunal de Contas, na sequência do previsto no seu Plano de Acção para 2006, levou a cabo, neste ano, uma acção de identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2005, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas, tendo aprovado em 31 de Maio de 2006 a metodologia a seguir para esse efeito (Resolução nº 7/06-2ª Secção).

Dá-se conta seguidamente dos primeiros resultados alcançados, que serão desenvolvidos e aprofundados em 2007.

Uma versão preliminar do presente texto foi enviado, na íntegra, ao Ministro das Finanças e da Administração Pública e, nas partes consideradas pertinentes, ao Ministro da Saúde e ao Director-Geral do Tesouro para se pronunciarem, nos termos das disposições legais relativas ao contraditório, até 13 de Dezembro de 2006. As respostas recebidas estão incluídas, na íntegra, no Volume III deste Parecer, não pondo em causa as conclusões da análise efectuada pelo Tribunal.

Objectivos e âmbito

Na ausência de um “Balanço do Estado” que dê uma imagem da respectiva situação financeira e patrimonial, a presente acção visa contribuir para a recolha de elementos que, na área da chamada “dívida não financeira do Estado”, contribuam para a respectiva caracterização dentro da perspectiva de que as contas públicas devem dar uma imagem fiel e transparente daquela situação em todos os aspectos materialmente relevantes.

Acresce que a referida área constitui, no entender do Tribunal, uma “área de risco” e, portanto, elegível para auditoria pública.

Foram, em especial, tidos em consideração dois aspectos:

- ◆ *A introdução, de forma muito concreta, ainda que parcelar, de uma apreciação das contas públicas na base do “acrécimo”, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimento de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será feito em exercícios seguintes, permitindo em exercícios posteriores apreciar como evolui a dívida não financeira do Estado;*

- ◆ *A avaliação do modo como o Estado paga atempadamente aos seus fornecedores, repercutindo sobre estes os seus défices de tesouraria e, assim, assumindo, para o futuro, encargos acrescidos, que incluirão a correspondente compensação financeira pelo diferimento temporal do pagamento, que poderão ser muito superiores aos que incorreria se obtivesse os financiamentos directamente através de dívida pública¹.*

O âmbito desta acção restringe-se às dívidas da Administração Central do Estado, excluindo quer a situação neste domínio da Administração Regional e Local quer, em regra, as dívidas do sector empresarial detido pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais.

Assim, abrangeram-se apenas as dívidas por fornecimento de bens e serviços à Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), bem como à EP – Estradas de Portugal, EPE, aos Hospitais, SA/EPE e às Sociedades POLIS, SA. Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas, empresas ou particulares, e as entidades que integram o sector público empresarial, com excepção das incluídas, nos termos atrás referidos, em devedores. Estão também excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos.

A dívida abrangida foi, por seu lado, toda a “dívida não financeira” definida, para efeitos desta acção, como sendo a “dívida não decorrente do recurso ao crédito para obtenção de liquidez (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares), nem de contratos de locação financeira e de factoring, neste último caso quando o contrato estipule que ao montante dos créditos objecto de cessão acresça o pagamento de juros remuneratórios”, constituída até 31 de Dezembro de 2005, quer seja dívida vencida até esta data quer dívida vincenda, considerando-se como data da constituição da dívida a data da emissão da factura, do documento equivalente ou do acto que a originou.

Metodologia adoptada

Numa primeira fase foram seleccionados os devedores a ser inquiridos sobre as dívidas existentes na data de referência. Assim, no sector público administrativo foram identificadas as entidades cujo montante de receita/despesa fosse superior a €2,5 milhões, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário (incluindo os respectivos agrupamentos) e profissional, o que, em conjunto com as entidades acima indicadas não pertencentes à Administração Central, totalizou um conjunto de 559 entidades a ser objecto de inquérito.

Essas entidades foram convidadas a preencher um formulário, disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, para download, destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a €5 mil, por credor, à data de 31 de Dezembro de 2005 e situação da mesma em 30 de Junho de 2006.

¹ É geralmente reconhecido que o Estado ao pagar com atraso aos seus fornecedores suporta elevados custos, incorporando estes nos preços dos fornecimentos a compensação para estes atrasos. Por exemplo, num estudo efectuado em 2005 para o Ministério da Saúde pela *Comissão para Avaliação dos Hospitais Sociedade Anónima*, presidida pelo Prof. Miguel Gouveia, estima-se que, no sector da saúde, em relação a produtos farmacêuticos, o Estado pagará preços muito acrescidos devido a esses atrasos nos pagamentos: “os juros implícitos estimados de 28 % implicam que os preços dos produtos farmacêuticos incluem “à cabeça” os juros do atraso esperado no pagamento e que estes juros são substancialmente elevados, certamente muito mais elevados que os juros da dívida pública necessária para fazer o pronto pagamento aos fornecedores”.



com.
març
2007
P. P. P.
8

Os dados obtidos foram depois objecto de tratamento com vista à identificação dos principais credores do Estado.

Do total dos 6.550 credores identificados foram seleccionados para inquérito aqueles cujos créditos, em relação às entidades devedoras em referência, fossem superiores a €4 milhões, ou seja 66 credores.

Esses credores foram então convidados a responder a um inquérito através de um formulário igualmente disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, para download, destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda em 31 de Dezembro de 2005 e situação da mesma em 30 de Junho de 2006.

Recolhida essa informação foi a mesma objecto de tratamento, designadamente para efeitos de caracterização da antiguidade da dívida e verificação dos desvios verificados em relação à informação recolhida, nos termos acima indicados, através do inquérito às entidades devedoras.

É o resultado da análise dos dados recolhidos deste modo que aqui se apresenta, pois, ainda que a acção prossiga, em especial para confirmação – in loco – dos valores reportados e para análise dos desvios verificados entre a informação recolhida dos devedores e dos credores, a mesma permite, com as devidas reservas, uma primeira caracterização global da situação em 31 de Dezembro de 2005.

Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas

Das 559 entidades públicas objecto de inquérito pelo Tribunal foram recebidas respostas de 546, ou seja de 98% do universo.

Dessas entidades, cerca de 51%, ou seja 280 entidades, responderam no sentido de não terem qualquer dívida.

Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2005, superior a €5 mil, por credor, de cerca de €1.520,3 milhões, sendo de €711,3 milhões o valor da dívida vencida e não paga nessa data e de €809 milhões o valor da dívida vincenda, o que corresponde, respectivamente, a 46,8% e 53,2% daquele total.

É de salientar que, em face dos dados recebidos, desse total só €734,3 milhões (48% do total) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), dizendo o restante respeito às outras entidades abrangidas.

Quanto ao peso da dívida por ministério/tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com 69,5% do total da dívida. Dos restantes, destaca-se o Ministério da Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com um peso relativo de 9% e, com dívidas superiores a 3% do total, os Ministérios da Defesa, do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e das Finanças e da Administração Pública, com 4,8%, 3,4% e 3,2%, respectivamente.

Apresenta-se, no Anexo I, a lista das entidades públicas que no inquérito referido apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões¹.

Do total da dívida inventariada em 31 de Dezembro de 2005 continuava por pagar em 30 de Junho de 2006 cerca de € 581,3 milhões, que compreendia dívida vencida em 31 de Dezembro de 2005 e não paga até 30 de Junho de 2006 no valor de € 347,8 milhões e € 233,5 milhões de dívida vincenda e não paga até à mesma data.

O tratamento da informação recolhida permitiu obter a lista dos credores do Estado relativamente à dívida total, dívida vencida e dívida vincenda, verificando-se que a dívida total, no montante de € 1.520,3 milhões, se distribuía por 6.550 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por montantes de dívida.

Quadro II.28 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2005 por montantes de dívida

(em euros)

Classes	Total			
	N.º	%	Valor	%
5 000 ≤ 100 000	5 224	80	131 164 938,81	8,6
100 000 ≤ 1 000 000	1 105	17	327 835 375,75	21,6
1 000 000 ≤ 4 000 000	155	2	294 426 647,00	19,4
4 000 000 ≤ 10 000 000	43	1	265 899 215,00	17,5
10 000 000 ≤ 50 000 000	22	0	384 647 511,00	25,3
50 000 000	1	0	116 349 522,00	7,7
Total	6 550	100	1 520 323 209,56	100,0

Fonte: Respostas recebidas das entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Verifica-se, assim, que 66 credores, ou seja cerca de 1% do total, tinham, em 31 de Dezembro de 2005, créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando o valor global de € 766,9 milhões, ou seja mais de 50% da dívida total identificada pelas entidades públicas devedoras.

Foram esses, portanto, nos termos da metodologia acima indicada, os credores seleccionados para inquérito na segunda fase dos trabalhos.

¹ No âmbito do contraditório, quer o Ministério das Finanças quer o Ministério da Saúde colocam dívidas sobre se os valores aqui indicados estariam expurgados das dívidas entre as diferentes entidades públicas inquiridas, o que, se não estivesse assegurado, teria como consequência a sua sobrevalorização. Esta dívida não tem, porém, razão de ser dado que esses valores totais para cada entidade devedora estão suportados em listas nominativas dos correspondentes credores, fornecidas directamente ao Tribunal no âmbito do inquérito realizado, não se incluindo ou tendo sido expurgados como credores as outras entidades públicas abrangidas pela presente acção, pelo que, designadamente, não estão incluídas nos valores indicados neste anexo dívidas entre instituições do SNS. Acresce que os valores da conta 22 do POCSS usados como referência pelo Ministério da Saúde nunca poderiam servir para este efeito pois não incluem todas as dívidas por fornecimento de bens e serviços.



com.
14/12/07
[Handwritten signature]

Identificação dos principais credores do Estado e caracterização dos respectivos créditos¹

Dos 66 credores identificados da forma acima mencionada e objecto de inquérito foram recebidas respostas, em tempo útil, de 61 deles, que reportaram créditos, em 31 de Dezembro de 2005, no valor global de €1.014,4 milhões, correspondendo 57,2% a créditos vencidos naquela data e 42,8% a créditos vincendos, conforme quadro seguinte.

Quadro II.29 – Créditos sobre o Estado de 61 dos seus principais credores

(em euros)

	Créditos em 31 de Dezembro de 2005						
	Nº de Credores	Créditos Vencidos	%	Créditos vincendos	%	Total	%
>10 000 000	39	497 105 296,2	56,3	386 013 687,8	43,7	883 118 984,0	87,1
<10 000 000	22	83 878 842,4	63,9	47 355 448,0	36,1	131 234 290,4	12,9
Total	61	580 984 138,6	57,2	433 369 135,8	42,8	1 014 353 274,4	100,0

Fonte: Respostas recebidas das entidades credoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Assim, da distribuição desses créditos por classes de montante do crédito verifica-se que:

- ◆ 39 entidades, cujos créditos serão superiores a € 10 milhões, apresentam um crédito total de € 883,1 milhões, representando 87,1% do total desses créditos (56,3% de créditos vencidos e 43,7% de créditos vincendos);
- ◆ 22 das restantes entidades, que responderam ao formulário, cujos créditos são inferiores a € 10 milhões, apresentam o valor total de € 131,2 milhões, representando 12,9% do total dos créditos (63,9% de créditos vencidos e 36,1% de créditos vincendos).

Relativamente à situação desses créditos em 30 de Junho de 2006 verifica-se que o montante dos créditos vencidos e não pagos é de € 235,1 milhões e o total dos créditos vincendos e não pagos é de € 139,9 milhões. Verifica-se, assim, de acordo com a informação disponibilizada ao Tribunal pelas entidades credoras, que do total dos créditos de € 1.014,4 milhões reportados a 31 de Dezembro de 2005 se mantinha por pagar, em 30 de Junho de 2006, o total de € 375,0 milhões, ou seja 36 % desse total.

Analisada, de acordo com a informação reportada pelos credores, a antiguidade da dívida do Estado em 31 de Dezembro de 2005 verifica-se o seguinte:

- ◆ 82,4% do total, representando € 836,1 milhões, são créditos com origem em 2005 (destes, 49,5% respeitam a créditos vencidos naquela data);

¹ A expressão “dívida/credores do Estado” é usada neste texto com o significado de credores/dívida das entidades públicas abrangidas pela acção (veja-se ponto “Objectivos e âmbito”).

- ◆ 8,3%, no valor de € 84 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta ao ano de 2004 (destes, 98% respeitam a créditos vencidos a 31 de Dezembro de 2005);
- ◆ 5,8%, no valor de € 58,5 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos entre 1991 e 2003;
- ◆ Apenas 3,5% do total correspondem a entidades que nos formulários remetidos não indicaram a data de constituição da dívida, a qual ascende a € 35,8 milhões.

O Tribunal considera uma prioridade da sua acção a confirmação da antiguidade desta dívidas junto das entidades devedoras, para verificar se tais créditos são reconhecidos por estas e em que montante (dado poder tratar-se, por exemplo, de créditos que estão em litígio e que, por isso, não são reconhecidos pelo Estado) e, caso existam, averiguar as razões da sua não liquidação.

Os dados recolhidos foram também, na parte aplicável, objecto, por via informática, de um primeiro cruzamento com os fornecidos pelas entidades devedoras tendo-se verificado, apesar de em termos líquidos totais, o desvio apurado ser de € 86,5 milhões, ou seja 13,1%, desvios muito significativos, para mais e para menos, que terão de ser esclarecidos. Por isso, os valores aqui apresentados têm as reservas decorrentes desta falta de conciliação, cujas razões o Tribunal procurará averiguar em acções subsequentes.

Estes desvios justificam que a elaboração da lista apresentada no Anexo II, sobre credores do Estado, tenha tido como critério o cruzamento da informação prestada pelas entidades devedoras com a colhida junto das entidades credoras e cujos montantes, em ambas as fontes, são superiores, em 31 de Dezembro de 2005, a € 10 milhões.

Outras dívidas não financeiras

Tendo em conta a metodologia usada, o montante acima identificado de € 1.520,3 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2005, pois, mesmo sem considerar a existência de eventuais erros e omissões na informação reportada, quer por devedores quer por credores, não abrange a totalidade das entidades do sector público administrativo (Administração Central) nem dívidas inferiores a € 5 mil, por credor¹.

¹ Indicador deste facto, mesmo considerando que parte da diferença poderá corresponder a valores indicados pelas entidades credoras que o Estado não reconhece como dívidas, é que, em relação ao total dos 66 credores oficiados, com base num total reportado pelas entidades devedoras de € 766,9 milhões, se passa para um montante global reportado pelas 61 entidades credoras que responderam ao inquérito de € 1.014, 4 milhões de créditos.



com.
març
2007
P. P. P.
S

Além destas, entre as dívidas não abrangidas encontram-se aquelas cujo pagamento tem sido efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro por “despesas excepcionais” e pelas chamadas “regularizações de situações do passado”¹.

Neste âmbito, têm assumido particular relevo as denominadas “bonificações de juros”, relativas, designadamente, a bonificações do crédito à habitação, pelo que o Tribunal oficiou a um conjunto de entidades bancárias no sentido de obter informação sobre os créditos que as mesmas consideravam deter sobre o Estado a este título. Nas respostas obtidas verifica-se que as instituições de crédito (CGD, BANIF, BCP, BIC, BPI, CCCAM, SANTANDER e MGL) reivindicam dívidas do Estado no total de €471,2 milhões por bonificações de juros até 31 de Dezembro de 2005. É de notar, porém, que o Estado, através da Direcção Geral do Tesouro, ainda não validou estes montantes pelo que se trata de valores que não são considerados “certos, líquidos e exigíveis” mas que quando e pelo montante considerado válido serão pagos².

São também de elevado montante as dívidas correspondentes a compensações financeiras e/ou indemnizações compensatórias, tendo 5 entidades inquiridas especialmente a este propósito pelo Tribunal (BRISA, TAP, FERTAGUS, SATA, e CP) reivindicado créditos no valor total de €118 milhões³

Existem ainda outras dívidas em 31 de Dezembro de 2005, no âmbito das parcerias público – privadas. Em informação prestada ao Tribunal no decurso desta acção:

- ◆ *O Gabinete do Metro Sul do Tejo salienta que existiam, nesta data, facturas emitidas, não conferidas e por pagar – €1,3 milhões; valores reclamados e facturados pela concessionária a aguardar regularização pela Comissão de Acompanhamento – €0,2 milhões⁴;*

¹ Sobre esta matéria veja-se designadamente o Relatório de Auditoria n.º 26/06 – 2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

No âmbito da presente acção, em 21 de Novembro de 2006, a Direcção Geral do Tesouro informou que, a este título, foram assumidas, nesse ano, despesas no total de €1.557,6 milhões, anteriores a 31 de Dezembro de 2005, na qual se incluem, porém, dívidas à União Europeia (€201,6 milhões), dívidas relativas a realizações / aumento de capital estatutário (€286,9 milhões) e dívidas no valor de €801,1 milhões, correspondentes a dois empréstimos bancários, contraídos pelo IGIFS em 23 de Dezembro de 2005, no valor de €400 milhões cada e €1,1 milhões relativos a juros. De referir que estas importâncias foram amortizadas em 20 de Janeiro de 2006, apesar do prazo terminar a 30 do mesmo mês e ano (Sobre estes empréstimos bancários veja-se - Capítulo VIII – Operações de Tesouraria).

² Na referida informação prestada ao Tribunal em 21 de Novembro de 2006 a Direcção Geral do Tesouro informa que no decurso de 2006 já tinha validado responsabilidades neste domínio anteriores a 31 de Dezembro de 2005 no montante de cerca de €147,3 milhões, dos quais, em 30 de Junho de 2006, já se encontrava pago o total de €123,2 milhões.

³ Na referida informação prestada ao Tribunal em 21 de Novembro de 2006, a Direcção Geral do Tesouro informa que no decurso de 2006 já tinha validado responsabilidades anteriores a 31 de Dezembro de 2005 em relação a estas entidades, das quais se exclui a CP, no montante de €73,3 milhões, cuja importância, em 30 de Junho de 2006, já se encontrava paga.

⁴ Sobre outras eventuais responsabilidades do Estado para com a concessionária veja-se o Relatório de Auditoria nº46/06 – 2ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

- ◆ *O Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças indica que, na mesma data, existiam ainda dívidas vencidas, da responsabilidade da Direcção Geral do Tesouro¹, no montante de € 6, 7 milhões à Brisa e € 4 milhões à Fertagus².*

O Tribunal, que se defrontou com alguma dificuldade na obtenção desta informação, considera que uma estimativa das responsabilidades existentes no fecho de cada exercício e que o Estado regularizará nos termos indicados, através da Direcção Geral do Tesouro, em exercícios seguintes deveria ser claramente indicada na Conta Geral do Estado.

Notas finais

O Tribunal entende dever sublinhar, mais uma vez, que os valores aqui apresentados têm de ser entendidos com as reservas decorrentes de ainda não terem sido validados através de confirmação in loco que detecte os eventuais erros e omissões na informação reportada e, desse modo, justifique os significativos desvios entre a informação prestada pelas entidades devedoras e pelas entidades credoras. Isso não prejudica, porém, a oportunidade da sua divulgação como primeira caracterização global da situação.

Por outro lado, com base neles e dado que se trata de um levantamento que o Tribunal efectua pela primeira vez e com referência a uma única data (31 de Dezembro de 2005) não é possível formular qualquer juízo sobre a evolução da dívida não financeira do Estado. É que dívidas do Estado no fecho de um exercício económico é natural que existam, pelo que importa analisar, além do seu montante e da sua antiguidade, se essa dívida cresce ou decresce, o que, pelas razões apontadas, não se torna possível avaliar nesta primeira acção. O Tribunal espera poder fazê-lo, utilizando o repositório de informação agora criado e a experiência obtida, em futuros Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

Finalmente, a existência de dívida não financeira só por si não tem qualquer efeito no défice público, em termos de contabilidade nacional, já que os fornecimentos de bens e serviços que lhe deram origem foram eventualmente, na parte aplicável, tomados em consideração no apuramento do mesmo no ano em que se verificaram.

¹ Não referenciadas por esta entidade na informação remetida em 21 de Novembro.

² Trata-se de importâncias, entretanto, já pagas, a primeira, logo em 4 de Janeiro de 2006, e a segunda, em Julho e Agosto do mesmo ano, que acrescem ao valor inicialmente reportado pela Direcção Geral do Tesouro e indicado na nota 6.



com
març
2006
P. P. P.

Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31 de Dezembro de 2005, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 30 de Junho de 2006

(em euros)

Entidade	Total da Dívida em 31-12-2005	Total da Dívida em 31-12-2005 e não paga até 30-06-2006
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	45 346 859,47	–
Administração Regional de Saúde do Alentejo	17 566 663,71	76 219,90
Administração Regional de Saúde do Centro	90 612 740,10	1 143 598,05
Administração Regional de Saúde do Norte	114 009 928,53	744 338,40
CacémPolis - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, S.A.	10 148 496,52	–
Centro Hospitalar da Cova da Beira, E. P. E. - Covilhã	17 899 890,99	13 302 836,94
Centro Hospitalar de Lisboa (Zona Central) - Lisboa	40 906 124,88	26 172 831,53
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E. P. E. - Lisboa	89 508 755,70	58 481 128,88
Centro Hospitalar de Setúbal, E. P. E.	69 975 512,08	62 727 876,36
Centro Hospitalar de Vila Real/Peso da Régua, E. P. E. - Vila Real	16 013 705,79	6 956 039,27
Centro Hospitalar do Alto Minho, E. P. E. - Ponte de Lima	17 857 545,58	14 481 499,25
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E. P. E. - Portimão	31 214 057,82	20 266 063,84
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E. P. E. - Tomar	13 248 752,87	5 924 397,08
Centro Hospitalar do Nordeste, E. P. E. - Bragança	13 042 843,16	1 188 750,85
Direcção Nacional - Polícia de Segurança Pública	15 296 945,92	2 580 680,98
Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes Administração Pública	42 887 007,52	974 033,01
EP - Estradas de Portugal, E. P. E.	129 642 817,97	27 076 431,24
Hospitais da Universidade de Coimbra	17 340 760,82	349 152,54
Hospital da Senhora da Oliveira, E. P. E. - Guimarães	11 438 660,97	7 924 466,61
Hospital de Curry Cabral - Lisboa	11 060 975,95	39 694,74
Hospital de Garcia de Orta, E. P. E. - Almada	44 948 586,96	32 778 203,67
Hospital de Nossa Senhora do Rosário, E. P. E. - Barreiro	16 233 555,00	7 281 117,00
Hospital de Pulido Valente, E. P. E. - Lisboa	27 763 596,55	18 712 059,12
Hospital de Santa Maria, E. P. E. - Lisboa	52 195 349,47	36 828 138,20
Hospital de Santa Marta, E. P. E. - Lisboa	32 587 968,28	18 015 840,24
Hospital de São João, E. P. E. - Porto	34 699 003,60	7 421,53
Hospital de São Marcos - Braga	27 485 702,65	13 671 369,00
Hospital de São Teotónio, E.P.E - Viseu	15 782 079,84	7 328 342,96
Hospital Distrital de Santarém, E. P. E.	10 969 017,90	3 877 822,53
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (*)	20 467 867,45	53 761,41
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	19 189 337,17	6 816 865,65
Manutenção Militar	29 534 186,22	21 375 326,05
PolisVila do Conde - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila do Conde, S.A.	10 409 674,16	5 917 295,24
Serviços Sociais do Ministério da Justiça	22 901 818,13	14 960 551,01
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E. P. E.	18 920 613,75	6 354 813,62

(*) Inclui € 20,1milhões respeitante a subsídios.

Fonte: Respostas recebidas das entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Além das dívidas destas entidades existem também outras, de valor muito significativo, que são responsabilidades assumidas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, e que têm sido objecto de regularização através de “despesas excepcionais” e de “regularizações de situações do passado”.

Anexo II – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2005 montantes superiores a € 10 milhões por fornecimento de bens e serviços

Entidade
ABBOTT LABORATÓRIOS, LDA.
AMGEN-BIOFARMACEUTICA. LDA
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FARMÁCIAS
ASTRAZENECA-PRODUTOS FARMAC., LDA
B.BRAUN MEDICAL, LDA
BANCO COMERCIAL PORTUGUÊS, S.A + BANCO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO, SA
BRISA, SA
BRYSTOL MYERS SQUIBB
CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, SA
GILLEAD SCIENCES, LDA
GLAXOSMITKLINE PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA.
JONHSON & JONHSON, LDA.
LABORATÓRIOS PFIZER, LDA.
MERK, SHARP & DOHME, LDA.
OCTAPARMA-PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA.
ROCHE SISTEMAS DIAGNOSTICOS
SANOFY AVENTIS, PROD. FARM, SA + SANOFI-SYNTHELABO-PRODUTOS FARMACÊUTICOS, SA
SCHERING-PLOUGH INTERNATIONAL
SHERING LUSITANA, LDA.
SOMAGUE-ENGENHARIA, SA
SUCH-SERVIÇO UTILIZAÇÃO COMUM HOSPITAIS
WYETH LEDERLE PORTUGAL, LDA,

Fonte: Respostas recebidas das entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal e informação prestada pela Direcção Geral do Tesouro relativamente a responsabilidades anteriores a 31 de Dezembro de 2005 por ela assumidas em 2006, em ambos os casos cruzada com a informação recebida das entidades credoras.



com.
març
2007
P. Paulo
8

VII – Património do Estado

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

1. PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO ESTADO

A) Visão Global

Tal como vem sendo assinalado nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, prevista no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, defronta sérias dificuldades. Para colmatar tal insuficiência, o Tribunal aprovou Instruções¹ relativas ao património financeiro que vinculam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos, que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, a remeter anualmente informação relativa aos activos financeiros de prazo superior a um ano.

As Instruções referidas não foram, ainda, plenamente aplicadas, situação que se espera ultrapassar em anos futuros, mas a informação prestada, embora incompleta em vários pontos, abrange, ainda assim, um conjunto de activos financeiros mais vasto do que no ano precedente. Este facto e a circunstância de terem sido introduzidas rectificações ou alterações de critério no apuramento da informação que serve de base à análise do património financeiro, limitam a possibilidade de comparação directa com a que consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.

A análise dos activos financeiros geridos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos do Estado é feita, separadamente e, como existem operações entre entidades integradas nos dois subsectores, o apuramento do valor nominal global do património financeiro deste conjunto de subsectores implicou movimentos de consolidação. O quadro seguinte mostra um crescimento nominal de cerca de 11% no valor consolidado dos activos financeiros analisados neste capítulo. Esta variação é particularmente determinada pelo crescimento do valor das participações não societárias e dos créditos por empréstimos concedidos que registaram, em 2005, variações de 45,7% e 11,3%, respectivamente.

¹ Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro de 2000, que substituíram as aprovadas em 1993.

**Quadro II.30 – Património financeiro consolidado dos SI e SFA.
Evolução registada em 2005, por tipo de activo**

(em milhares de euros)

	Valor Nominal		Variação	
	31.12.04	31.12.05	Em valor	Em %
Créditos por empréstimos	5 276 956	5 871 292	594 336	11,3
Créditos por garantias	333 753	364 510	30 757	9,2
Outros créditos	59 853	58 952	-901	-1,5
Obrigações	113 669	102 296	-11 373	-10,0
Títulos de participação	924	884	-40	-4,3
Fundos de investimento	397 001	468 876	71 875	18,1
Participações societárias	8 066 492	7 821 862	-244 630	-3,0
Participações não societárias	3 171 590	4 619 923	1 448 334	45,7
Outros activos financeiros	12 497	10 004	-2 493	-19,9
Total	17 432 735	19 318 600	1 885 865	10,8

O quadro e gráfico seguintes apresentam, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos financeiros destes dois subsectores, reportada a 31 de Dezembro de 2005 (valores consolidados).

Quadro II.31 – Repartição do património financeiro consolidado, por subsector e tipo de activo.

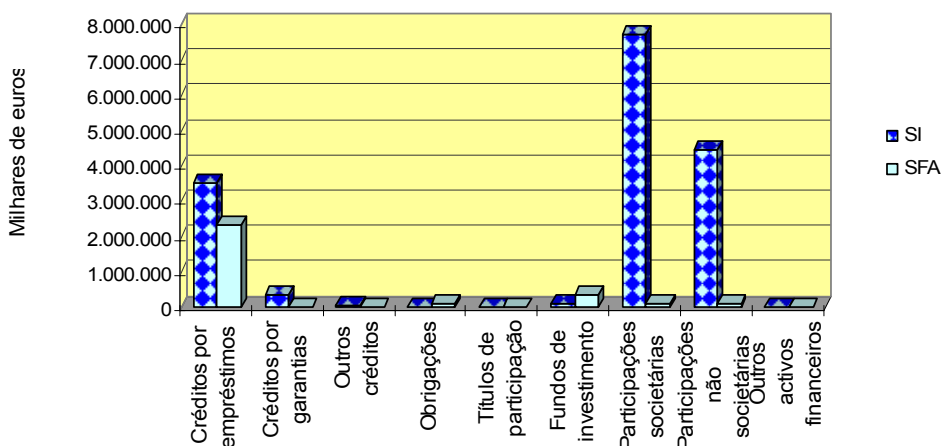
(em milhares de euros)

	Subsectores				Total	
	SI		SFA		Montante	Estrutura (%)
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)		
Créditos por empréstimos concedidos	3 527 417	21,7	2 343 875	76,4	5 871 292	30,4
Créditos por execução de garantias	363 264	2,2	1 246	0,0	364 510	1,9
Outros créditos	52 873	0,3	6 079	0,2	58 952	0,3
Obrigações	5	0,0	102 291	3,3	102 296	0,5
Títulos de participação			884	0,0	884	0,0
Fundos de investimento	99 670	0,6	369 206	12,0	468 876	2,4
Participações societárias	7 723 689	47,5	98 173	3,2	7 821 862	40,5
Participações não societárias	4 482 796	27,6	137 127	4,5	4 619 923	23,9
Outros activos financeiros			10 004	0,3	10 004	0,1
Total	16 249 714	100	3 068 886	100	19 318 600	100



com.
març
2005
P. Paulo
8

Gráfico II.22– Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo



No subsector dos serviços integrados, registou-se uma significativa variação negativa quer em valor absoluto quer em percentagem, no valor nominal das participações societárias (€-248 milhões) e variações positivas nas participações não societárias (€1.440 milhões) e nos créditos por empréstimos (€445 milhões). Na sua globalidade, o valor nominal destes activos financeiros apresentou uma variação positiva de 11,5% (€1.711 milhões).

Como aspectos mais salientes neste subsector, destacam-se:

- ◆ A concessão de dois novos empréstimos à GESTNAVE no montante global de €40 milhões que se destinaram a cobrir dificuldades de tesouraria da empresa e a cobrir encargos com o fundo de pensões, não se antevendo que a empresa os venha a poder reembolsar, pelo que os empréstimos concedidos não se traduzem, de facto, em verdadeiros activos financeiros do Estado.
- ◆ A regularização da situação dos empréstimos concedidos ao abrigo do Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais (PAR), no período 2003/2005, pelo Despacho Conjunto n.º 652/2005, o qual também suspendeu a aprovação de novas operações, condicionando a reabertura do programa à reformulação do mesmo.
- ◆ O agravamento da situação de mora dos créditos sobre a Hidroeléctrica de Cahora Bassa, a República de Moçambique e a República de S. Tomé e Príncipe, já assinalada nos Pareceres anteriores e a inexistência de progressos na regularização dos créditos sobre a Sorefame e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado.
- ◆ O aumento em cerca de €17 milhões (12,5%) do valor dos créditos por recuperar resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado, consequência de se continuar a verificar que os novos pagamentos são de valor muito superior ao das recuperação das quantias despendidas, tendo estas, também, diminuído significativamente em 2005.
- ◆ O aumento do capital do Instituto Nacional Habitação em €3,6 milhões (cerca de 12%), verba que se destinou a financiar uma participação do Instituto na PORTO VIVO, SRU – Sociedade Urbana de Reabilitação da Baixa Portuense.

- ◆ A aquisição de 8.217.882 unidades de participação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital, no montante de cerca €41 milhões.
- ◆ O aumento do capital da Rádio e Televisão Portuguesa, SA, no valor de €55,7 milhões.
- ◆ A transformação de todas as sociedades anónimas hospitalares em entidades públicas empresariais, operada pelo Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, tendo originado a saída da carteira da Direcção-Geral do Tesouro de 31 empresas com um capital social global de €954,9 milhões. Como contrapartida, houve um aumento de participações não societárias, existindo em 31 de Dezembro de 2005 mais 32 empresas públicas do que no termo do exercício de 2004. As novas entidades públicas empresariais são a EP – Estradas de Portugal, que resultou da transformação do Instituto de Estradas de Portugal, e 31 hospitais.
- ◆ A aquisição à PARPÚBLICA de 160 milhões de acções da EDP – Energias de Portugal, SA, por permuta com acções da GALP Energia SGPS, e a sua venda integral, em seguida, à mesma entidade.
- ◆ As participações proporcionaram ao Estado €84,6 milhões de dividendos, valor muito inferior ao de 2004 que fora de €448,2 milhões. Os dividendos recebidos em 2005 referem-se a nove empresas: Aeroportos de Portugal, Administração dos Portos do Douro e Leixões, Empresa de Desenvolvimento Mineiro, Petróleos e Gás de Portugal, Investimentos e Participações Empresariais Macau, PARPÚBLICA, Portugal Telecom, Rede Eléctrica Nacional e Sonagi.
- ◆ A alienação de acções integradas na carteira do Estado proporcionou uma receita de €403,6 milhões, valor bastante inferior aos €925 milhões previstos no orçamento inicial.

Às receitas de alienação de partes sociais de empresas registadas na Conta Geral do Estado de 2005 soma-se o saldo transitado do ano anterior no valor de €368,2 milhões e o valor que o Fundo de Regularização da Dívida Pública recebeu em 2005 de juros, reembolsos de empréstimos e outras aplicações financeiras, estando assim disponíveis para aplicações cerca de €778,2 milhões. As aplicações efectuadas pelo Fundo ascenderam a €690,9 milhões, €660,0 milhões em anulação e amortização de dívida pública e €30,9 milhões em participações de capital, daí resultando um saldo para 2006 de €87,3 milhões.

No que respeita ao subsector dos serviços e fundos autónomos, a análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido por 83 organismos, verificando-se novamente que a maioria deles detinha uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro.

No final do ano de 2005, o património financeiro dos 83 serviços e fundos autónomos atingia um valor nominal de €6.392,9 milhões (valor não consolidado), o que representa uma evolução bastante significativa de €1.487,2 milhões (+30,3%) em relação ao final de 2004, tendo ainda proporcionado rendimentos no valor de €102,0 milhões. Continua a merecer destaque o aumento registado no valor nominal dos títulos de dívida pública (€1.311,8 milhões), representando 88,2% da evolução global, e que ocorreu, essencialmente, na carteira da Caixa Geral de Aposentações. Dos restantes tipos de activos, salienta-se o crescimento dos créditos por empréstimos (€146,2 milhões) e, contrariando os decréscimos verificados em anos anteriores, a variação positiva registada nas participações societárias (€3,7 milhões).

Continuou a verificar-se uma grande disparidade no peso dos vários tipos de activos no valor global do património financeiro dos serviços e fundos autónomos, que se acentuou no exercício em apreço no caso dos títulos de dívida pública. No final do ano, estes representavam 51% do valor global do património financeiro deste subsector. Outros activos há que continuam a não ter expressão, como é o



20m.
14/12/07
[Handwritten signature]

caso dos títulos de participação e dos créditos por execução de garantias. Observou-se ainda que 71,3% do valor global deste património financeiro se concentrava, em 31 de Dezembro de 2005, nas carteiras de apenas dois organismos, a Caixa Geral de Aposentações e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, sendo a primeira constituída, quase na totalidade, por títulos de dívida pública e a segunda, essencialmente, por créditos.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Limite para a realização de operações activas

Em 2005, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de €74,3 milhões e os concedidos pelos serviços e fundos autónomos ascenderam a €267,2 milhões, ultrapassando-se assim, largamente, o limite fixado na Lei do Orçamento, que era de €100 milhões. Os serviços e fundos autónomos concederam também empréstimos de curto prazo, que devem ser incluídos para efeitos do limite previsto na referida lei. Verificou-se, ainda, que as operações realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais foram autorizadas pelo Ministro das Finanças, directamente ou por meio de delegação de competências, mas, nos outros casos, tal não ocorreu, pelo que foi violado o disposto no n.º 1 do artigo 50.º da Lei do Orçamento de Estado para 2005, Lei n.º55-B/2004, de 30 de Dezembro, quer na parte respeitante ao valor máximo fixado para as operações a realizar, quer na parte relativa à entidade competente para as autorizar.

Recomendação 96 – PCGE/2005

O Tribunal de Contas recomenda à Assembleia da República que, em futuras leis do orçamento do Estado, a autorização para a realização de operações activas seja concedida com base numa previsão realista das operações a realizar, incluindo aquelas que devam ser realizadas por institutos públicos e, ao Governo que estabeleça procedimentos que assegurem a observância do quadro legal vigente e dos limites estabelecidos pela Assembleia da República por parte dos serviços da administração pública que dispõem de competência para a realização de operações activas.

b.1.2) Apoios reembolsáveis atribuídos pelos Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e da Segurança Social

Na auditoria realizada sobre o património financeiro dos Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e da Segurança Social constatou-se que os actuais regulamentos dos subsídios de carência e habitação são ilegais por violação do disposto no n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho, e que a concessão de subsídios para aquisição, construção e obras de conservação e beneficiação da habitação, não se restringindo a situações socialmente gravosas e urgentes, é ilegal por violação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma.

Recomendação 97 – PCGE/2005

Atenta a decisão governamental de extinguir por fusão os Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e Segurança Social, o Tribunal recomenda ao Governo que, na elaboração da lei orgânica dos novos Serviços Sociais da Administração Pública e na sua regulamentação, sejam melhor explicitados os critérios de atribuição de subsídios.

b.1.3) Títulos de participação do Instituto Nacional de Habitação

A Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, Lei-quadro dos institutos públicos, não prevê que os institutos públicos disponham de um capital social ou estatutário representado por títulos, como é o caso do Instituto Nacional de Habitação. Por outro lado, e nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 19.º da mesma lei, cabe ao Ministro da tutela propor a nomeação dos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos, o que não é compatível com o que actualmente dispõem os estatutos do Instituto, ao preverem que tal proposta seja da iniciativa da assembleia de participantes (artigo 7º do Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de Junho, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 305/91, de 16 de Agosto).

Recomendação 98 – PCGE/2005

O Tribunal de Contas recomenda ao Governo a revisão dos Estatutos do Instituto Nacional de Habitação no sentido de os harmonizar com o disposto na Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

b.1.4) Compra e venda, entre a Direcção-Geral do Tesouro e a Párpública, de acções da EDP

Em 2005, no âmbito da 6.ª fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal, SA, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou que a Direcção-Geral do Tesouro adquirisse à PÁRPÚBLICA 160 milhões de acções da EDP, para em seguida lhe poder vender essas mesmas acções, assim cumprindo o disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei nº 209-A/2005. O Tribunal entende que, como os títulos já pertenciam à PÁRPÚBLICA, poderia dar-se por cumprida a obrigação estabelecida na citada disposição legal, não se justificando as operações de compra e venda de acções da EDP-Energias de Portugal realizadas entre a Direcção-Geral do Tesouro e a PÁRPÚBLICA, as quais, necessariamente, comportaram custos administrativos directamente imputados ao Orçamento do Estado de 2005 e, ainda, custos para a PÁRPÚBLICA.

b.1.5) Aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos

Em 16 de Dezembro de 2004 foi deliberado proceder a um aumento do capital social da Caixa Geral de Depósitos, no valor de €500 milhões, a realizar em numerário e com acções da EDP-Energias de Portugal, o qual só foi formalizado em Janeiro de 2005. O aumento de capital teve um prémio de emissão de €300 milhões, com base na maior flexibilidade que haveria na utilização de prémios na cobertura de prejuízos transitados, mas, uma vez que os prejuízos transitados da Caixa Geral de Depósitos foram muito mais elevados do que o previsto, este aumento não foi suficiente para permitir a distribuição de dividendos em 2005.

b.1.6) Participações em sociedades e associações por parte de Instituições do Ensino Superior

Relativamente às participações das Universidades de Évora, do Minho e da Beira Interior, saliente-se que, não existindo na Lei n.º 108/88, de 28 de Setembro (Lei de autonomia das Universidades), qualquer disposição que expressamente autorize a tomada de participações das universidades em sociedades, associações e fundações, nos estatutos das Universidades em questão, ao contrário de outras instituições congéneres, também não constam normas a prever tais participações, tanto mais que, actualmente, o artigo 13º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, proíbe expressamente aos institutos públicos a tomada de participações em entidades de direito privado, salvo lei ou estatutos que expressamente o prevejam. Assim, o Tribunal considera ilegais as despesas realizadas por estas



com.
març
2007
[Signature]

instituições do ensino superior com a aquisição de participações sociais, quer no ano de 2005, quer em anos anteriores.

b.1.7) Depósito a prazo numa instituição de crédito

A Universidade de Coimbra mantém um depósito a prazo numa instituição de crédito privada, o que contraria o n.º 3 do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime de Tesouraria do Estado.

b.1.8) Liquidação da sociedade Lisboa 94 - Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura

O Fundo de Fomento Cultural, enquanto accionista da Lisboa 94 - Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura, SA, informou que a sociedade continua em liquidação, embora, nos termos do Decreto-Lei n.º 145/92, de 21 de Julho, a mesma devesse ter sido concluída em 31 de Dezembro de 1995.

b.1.9) Não observância dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Como se refere na alínea seguinte, diversas receitas e despesas relacionadas com activos financeiros foram incorrectamente classificadas, contrariando o disposto no artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental, quanto à especificação das receitas e despesas públicas que deve obedecer, designadamente, aos respectivos códigos da classificação económica.

Recomendação 99 – PCGE/2005

Face a estas situações, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que sejam observados os classificadores aplicáveis, quer pelos executores, quer pelos responsáveis pelo controlo da execução orçamental, uma vez que a sua não observância, para além de outras consequências, afecta a qualidade da informação constante da Conta Geral do Estado.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

b.2.1) Receitas e despesas dos SFA relativas a activos financeiros

A Conta Geral do Estado não evidencia com rigor a totalidade das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos respeitantes a activos financeiros de médio e longo prazo¹, em virtude de:

- ♦ Classificação por capítulos incorrecta de receitas respeitantes à amortização de empréstimos (Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa²) e ao reembolso de subsídios atribuídos no âmbito de programas comunitários (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento);

¹ Este assunto está desenvolvido no Volume II, ponto 7.3.4.

² Segundo estes Serviços de Acção Social a respectiva classificação obedece a orientações dadas pela DGO, em 2003.

- ◆ Classificação incorrecta de receitas relativas a juros de empréstimos e aos prémios de risco cobrados (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública e Instituto de Acção Social das Forças Armadas) e de uma prestação paga em regime de propriedade resolúvel (Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado) no capítulo respeitante a activos financeiros;
- ◆ Classificação incorrecta de despesas relacionadas com a participação em diversas entidades (Universidade do Minho) noutros agrupamentos;
- ◆ Classificação incorrecta das participações financeiras concedidas no âmbito do projecto Chiado com Cor (Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado) bem como das comissões que irão ser cobradas, relativamente a serviços prestados, (Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas) como activos financeiros;
- ◆ Classificação incorrecta das receitas e despesas relativas a empréstimos de curto prazo (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública) em activos financeiros de médio e longo prazo e das receitas e despesas relativas a títulos de dívida pública de médio e longo prazo (Caixa Geral de Aposentações) em activos de curto prazo;
- ◆ Classificação incorrecta dos valores de juros e prémios de risco a pagar pelos beneficiários dos empréstimos concedidos em 2005, que não constituíram qualquer encargo para o organismo e não implicaram saída de fundos (Instituto de Acção Social das Forças Armadas), como despesas do ano;
- ◆ Omissão na Conta Geral do Estado das receitas respeitantes a parte do produto da venda/reembolso de títulos (Caixa Geral de Aposentações) e a prestações cobradas em 2005, mas vencidas em anos anteriores (Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana), bem como de despesas respeitantes a algumas aquisições de títulos (Caixa Geral de Aposentações) e à realização do fundo social (Universidade do Porto).

b.2.2) Créditos extintos

Nos mapas que acompanham a Conta Geral do Estado, para dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental, foram detectadas situações de anulação de créditos não constantes do Mapa 8 (serviços integrados e a serviços e fundos autónomos) e, também, situações de extinção de créditos por dação em cumprimento (serviços e fundos autónomos) que não constam do Mapa 4. Este facto decorre, por um lado, da respectiva informação só ter sido compilada por algumas das Delegações da Direcção-Geral do Orçamento e, por outro, da informação relativa a um organismo, embora reportada atempadamente à respectiva Delegação, não ter sido incluída nos referidos mapas.

Recomendação 100 – PCGE/2005

┌ *O Tribunal recomenda que sejam instituídos os mecanismos necessários ao cumprimento do estabelecido no n.º 2 do artigo 76º da Lei de enquadramento orçamental.*

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) Instituto de Turismo de Portugal

O Instituto de Turismo de Portugal continuou a evidenciar deficiências no seu sistema de informação, não tendo procedido à rectificação e aperfeiçoamento dos procedimentos contabilísticos e de controlo



com
març
2007
P. Paulo
8

interno, objecto de reparo pelo Tribunal em auditorias anteriores. Deste modo, voltaram a ser incluídos no presente Parecer os valores apresentados pelo Instituto, embora com reservas.

b.3.2) Acções e títulos de dívida pública transferidos para o Instituto do Desporto de Portugal e organismos que o antecederam

O Instituto do Desporto de Portugal não esclareceu o destino dado a um conjunto de acções e títulos de dívida pública transferidos pela Direcção-Geral do Património, situação que indicia deficiências de controlo sobre os seus activos.

2. PARTICIPAÇÕES DO INSTITUTO DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E AO INVESTIMENTO

A) Visão Global

O Tribunal realizou uma auditoria ao património financeiro do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento¹, tendo como principais objectivos avaliar a pertinência das participações existentes, face às missões legalmente cometidas ao Instituto, a efectividade do sistema de acompanhamento das participadas, a repercussão das operações relativas a entidades participadas na situação financeira do Instituto, e a forma da sua contabilização, pretendendo-se também verificar se foram tidas em conta as observações e recomendações de uma verificação externa do Tribunal, que incidiu sobre o ano de 1999. Foram, também, analisadas as participações que não se traduzem em activos financeiros, mas apenas no pagamento de prestações qualificadas como jóias ou quotas, na medida em que se podem pôr em relação a estes casos preocupações quanto à pertinência do envolvimento do Instituto, ou da sua continuidade, ao acompanhamento que faz destas entidades e, até, à repercussão da sua situação financeira na do Instituto, análogas às que se põem em relação aos casos de activos financeiros.

No início de 2005, o Instituto considerava como suas participadas um total de 95 entidades, sendo 68 patrimoniais, isto é, adoptando uma qualquer forma de titulação dos direitos dos participantes em relação ao património social, e 27 extrapatrimoniais, ou seja, em relação às quais o participante realizou uma entrada inicial ou assegura o pagamento de uma quota anual, perdendo em caso de desvinculação qualquer direito sobre a entidade. Entre essas 95 entidades encontravam-se 47 associações, incluindo 10 que se regem por legislação especial aplicável aos centros tecnológicos, 22 sociedades anónimas, 4 fundações de direito privado, um fundo personalizado com a natureza de fundação pública, 20 fundos não personalizados com a natureza de patrimónios autónomos e um agrupamento complementar de empresas. Podem ser considerados controlados pelo Instituto, em função da titularidade de capital, de exercício da gestão e da forma de financiamento, uma associação, 6 sociedades anónimas e 12 fundos.

As situações analisadas foram constituídas entre 1982 e 2005, estando, em certos casos, mal documentado o processo que levou o Instituto a investir, e tendo-se esgotado, noutros casos, a utilidade da participação, sem que o Instituto tenha concretizado a saída, havendo apenas a registar em 2005 a alienação de uma participação,

¹ Relatório de Auditoria n.º 48/06 – 2ª Secção.

Durante o ano de 2005, o Instituto elevou a sua participação numa sociedade através de permuta de acções, e adquiriu, exercendo o seu direito de preferência nas correspondentes operações de aumento de capital, acções das sociedades de garantia mútua. Subscreveu, ainda, aumentos do capital nos vários fundos de garantia e sindicância em que participa, realizou capital já subscrito em dois fundos para investidores qualificados e subscreveu, realizando parcialmente o capital, participações em dois novos fundos para investidores qualificados.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Cumprimento do artigo 13.º da Lei n.º 3/2004

Os reforços de participações em entidades de direito privado ocorridos em 2005 não foram precedidos de autorização dos Ministros das Finanças e da tutela, o que constitui violação do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

b.1.2) Participação do Instituto num agrupamento complementar de empresas

O Instituto manteve em 2005 a participação num agrupamento complementar de empresas, a qual data de 1994, apesar de face ao disposto no n.º 1 da Base I e no n.º 2 da Base II da Lei nº 4/73, de 4 de Junho, que rege estes agrupamentos, não poder ser membro desta entidade por não ser uma empresa. O Instituto é, assim, solidariamente responsável pelas dívidas do agrupamento. A degradação da situação económica e financeira daquela participada, já patente em 2003 e 2004, só em finais de 2005 foi reconhecida na contabilidade do Instituto, com a constituição de uma provisão de €6 milhões. Atenta a fragilidade financeira dos restantes agrupados, é provável que o Instituto, que já foi alvo de reclamações de credores, acabe por ser fortemente penalizado por esta evolução.

b.1.3) Concessão de empréstimos

O Instituto concedeu, em 2005, empréstimos em relação aos quais deveria ter sido respeitado o limite estabelecido pela Assembleia da República para operações activas e obtida autorização do Ministro das Finanças, não tendo sido observado qualquer destes requisitos, com violação do disposto no artigo 50.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005. Por outro lado, não tendo os beneficiários de alguns desses empréstimos carácter empresarial, a sua concessão violou também o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 35-A/2003, de 27 de Fevereiro.

b.1.4) Emissão de cartas de conforto

Existe no Instituto a prática de emitir cartas de conforto a favor de participadas, sem ser obtida a autorização dos Ministros das Finanças e da tutela, a que se refere a Lei n.º 112/97.

b.1.4) Participações em entidades

O Instituto continua a manter-se sócio de uma associação que já não tem qualquer actividade, bem como de outra associação cuja insolvência ele próprio requereu em 2005, e os seus serviços continuam



com
març
2007
P. P. P.
9

a considerar como participadas duas associações de que o Instituto se desvinculou formalmente em 2004, bem como uma associação declarada falida em 2004.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Continua a suscitar dúvidas a capacidade de subsistência de uma das sociedades anónimas em que o Instituto participa, uma vez que, tal como o Tribunal já tinha assinalado na acção de fiscalização com referência ao ano de 1999, esta empresa carece de substracto empresarial, pois a sua actividade consiste quase exclusivamente na gestão de um conjunto de programas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e à inovação financiados através de Fundos Comunitários, e tem apresentado prejuízos significativos.

O Instituto participa ainda em duas entidades formadoras de que se tornou membro sem acautelar formas de recuperação dos recursos investidos, carecendo a continuidade da situação de ser equacionada, já que estas entidades não se enquadram no âmbito da ligação universidade/empresa e as actividades de formação não integram nenhuma das outras áreas institucionais do Instituto.

Os fundos de capital de risco em que o Instituto participa apresentam diferentes níveis de execução financeira e diferentes graus de sucesso nas suas operações, existindo de modo geral liquidez excedentária que poderá indiciar pouco dinamismo, remetendo-se o Instituto a um papel de parceiro passivo.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Os sistemas de escolha e de retribuição dos representantes com cargos não executivos nas participadas do Instituto são encarados como uma forma de motivação de dirigentes, antigos dirigentes e quadros superiores, inclusivamente através da atribuição de uma retribuição complementar, não dependente dos resultados da participada, que nunca são avaliados de forma explícita, sendo enganadora a qualificação desta retribuição como prémio. Por outro lado, são morosos, de modo geral, os processos de identificação de situações críticas nas participadas e a preparação de actuações que lhes dêem resposta. A articulação entre unidades orgânicas do Instituto, embora assegurando a segregação de funções e permitindo, em teoria, a existência de controlos mútuos, não funciona como alerta, quer no momento da realização das operações, quer no momento da prestação de contas.

O sistema de acompanhamento das participadas permite que o Instituto receba um apreciável volume de informação, sem que contudo esteja em condições de apresentar de forma fidedigna as contas consolidadas que a Lei n.º 3/2004, passou a exigir, uma vez que algumas das participadas só encerram ou aprovam contas com muito atraso. O Instituto estava, à data de realização da auditoria, a preparar pela primeira vez contas consolidadas com as suas participadas, relativas ao ano de 2005.

Verificou-se que, a partir de 2004, uma das participadas deixou de registar o valor dos créditos concedidos pelo Instituto na conta de dívidas a sócios do seu balanço, alegando que o Instituto havia dado orientações no sentido de aplicar os suprimentos existentes na redução de resultados transitados, sem que tal esteja reflectido no balanço do Instituto, que continua a incluir estes créditos. De entre as provisões para outros riscos e encargos constituídas pelo Instituto, carecem manifestamente de qualquer justificação a relativa a um centro tecnológico que já faliu e as relativas a duas sociedades anónimas, atentas as posições já tomadas, respectivamente, quanto a desinvestir numa delas e a não participar na administração e fiscalização da outra. Por seu turno, deveriam estar provisionados o crédito, relativo a serviços prestados, sobre o referido centro tecnológico, reclamado no processo de

falência, e os créditos sobre o agrupamento complementar de empresas e duas associações, atenta a situação financeira destas participadas.

3. PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO

A) Visão Global

Nos termos da alínea c) do n.º 1, do artigo 41.º da Lei n.º 98/97¹, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas deve apreciar no Parecer sobre a Conta Geral do Estado o “*inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais, nomeadamente quando decorram de processos de privatização*”. Por sua vez, determinando o artigo 75.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto² – Lei de enquadramento orçamental – que a Conta Geral do Estado compreende “*mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial*”, estabelece igualmente que a apresentação do balanço e da demonstração de resultados dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos apenas se tornará obrigatória quando todos os serviços tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

O facto de não se encontrar concluída a inventariação do património do Estado e a não inclusão dos referidos mapas na Conta Geral do Estado tem tido como consequência que, no respectivo Parecer, o Tribunal apenas se pronuncie sobre a matéria relativa ao património financeiro. Apesar da análise patrimonial, em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, continuar condicionada pelas mesmas limitações foi possível realizar, pela primeira vez, uma acção de controlo sobre as operações efectuadas no âmbito do património imobiliário do Estado, abrangendo serviços integrados e serviços e fundos autónomos, com o objectivo de avaliar a fiabilidade da informação relativa a alienações e aquisições de bens imóveis.

Segundo os dados reportados pela Direcção-Geral do Património, nos dois relatórios sobre a alienação e aquisição de imóveis remetidos ao Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, o valor global líquido da alienação de imóveis foi de €94.039.577,27, resultante de:

- ◆ Ajuste directo (€89.449.077,82 – 95,1% do total);
- ◆ Hasta pública (€3.183.512,45 – 3,4% do total);
- ◆ Cessão definitiva (€1.406.987,00 – 1,5% do total).

Por sua vez, com a aquisição de imóveis foi dispendido o valor global de €1.039.197,15, conforme se discrimina no quadro seguinte.

Quadro II.32 – Aquisição de imóveis

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de aquisição
Estado	281 100,00	278 986,00
Institutos públicos	760 211,15	760 211,15
Total	1 041 311,15	1 039 197,15

¹ Alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

² Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.



com
març
2007
P. P. P.
9

a.1) Receita resultante de alienação de imóveis

O Tribunal solicitou à Direcção-Geral do Património informação discriminada sobre as alienações de imóveis efectuadas em 2005, com indicação dos valores e classificação económica das respectivas receitas. Segundo aquela direcção-geral, a informação reportada abrange a totalidade das receitas cobradas pela alienação de imóveis em execução do Orçamento do Estado para 2005, no valor de €131.312.769,65. Apesar de terem sido apurados pela mesma entidade, estes valores não são coerentes com os inscritos nos relatórios semestrais analisados no ponto anterior, cujo total é apenas de €94 milhões.

Os valores reportados pela Direcção-Geral do Património foram confrontados com os da cobrança resultante da venda de bens de investimento pelos serviços integrados, registada na Conta Geral do Estado de 2005. Os resultados apresentados na última coluna do quadro seguinte revelam que a informação confrontada também não é coerente entre si.

**Quadro II.33 – Receita de alienação de imóveis do Estado
dados da DGP e da CGE**

(em euros)

Receita do Estado	DGP	CGE (SI)	DGP – CGE
09.01 - Terrenos	4 957 176,12	3 866 341,68	1 090 834,44
09.02 - Habitações	749 259,65	472 045,57	277 214,08
09.03 - Edifícios	125 606 333,88	113 892 239,73	11 714 094,15
Total	131 312 769,65	118 230 626,98	13 082 142,67

Finalmente, no quadro seguinte encontra-se discriminada a cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento relativos a imóveis, não só de serviços integrados mas também de serviços e fundos autónomos, que foi registada na Conta Geral do Estado de 2005.

**Quadro II.34 – Cobrança de receita do Estado
resultante da venda de bens de investimento**

(em euros)

Receita do Estado	SI	SFA	SI + SFA
09.01 - Terrenos	3 866 341,68	24 998 302,89	28 864 644,57
09.02 - Habitações	472 045,57	1 721 074,87	2 193 120,44
09.03 - Edifícios	113 892 239,73	13 894 665,27	127 786 905,00
Total	118 230 626,98	40 614 043,03	158 844 670,01

No âmbito da contabilidade do Tesouro, foi objecto de selecção e análise a movimentação das contas n.º 021367, Direcção-Geral do Património – Receitas e n.º 025806801, Período Complementar de Receita – 2005 – Alienação de Imóveis. Para o efeito, foram seleccionados os doze registos de maior valor debitados na conta n.º 021367. A análise da respectiva documentação de suporte revelou que só oito desses registos eram relativos a alienação de imóveis. O confronto desta informação, com a reportada pela Direcção-Geral do Património revelou que duas verbas, no valor de €49.875 e de €888.250, não constavam da informação desta entidade.

Por sua vez, a conta n.º 025806801 foi utilizada para afectar à receita de 2005 o produto da alienação de imóveis no valor de €107.346.223,28. Verificou-se que este valor:

- ◆ foi registado como receita na contabilidade do Tesouro em 20 de Janeiro de 2006, com data-valor de 30 de Dezembro de 2005;
- ◆ foi classificado, na sua quase totalidade (€106.635.887,99 e 99,3% do total), como venda de bens de investimento identificados como edifícios, tendo o remanescente sido classificado em impostos indirectos diversos (€710.335,29 e 0,07% do total);
- ◆ integrava receitas afectas a dois serviços e fundos autónomos no valor de €6.588.960.47 (6,1% do total).

a.2) Despesa com a aquisição de imóveis

Para efeito da presente acção foi também solicitada à Direcção-Geral do Património informação discriminada sobre as aquisições de imóveis efectuadas em 2005, com indicação dos valores e classificação económica das respectivas despesas. A Direcção-Geral informou que o valor total das aquisições onerosas, autorizadas em 2005, foi de €2.434.309,84, correspondendo ao somatório dos processos de aquisição para o Estado ou para o património privativo de outras pessoas colectivas públicas que foram por si instruídos. Referiu, ainda, não dispor de elementos que lhe permitissem o confronto com os constantes do sistema de contabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, para além dos que lhe foram remetidos pelas entidades interessadas.

Apesar desta limitação, no quadro seguinte são apresentados os valores da despesa, com investimentos na aquisição de bens de capital, afecta aos serviços integrados e serviços e fundos autónomos registada na Conta Geral do Estado de 2005.

Quadro II.35 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital

(em euros)

Despesa do Estado	SI	SFA	SI + SFA
07.01.01 - Terrenos	2 761 807,62	7 231 464,92	9 993 272,54
07.01.02 - Habitações	90 735,44	30 242 984,33	30 333 719,77
07.01.03 - Edifícios	94 271 363,13	173 045 291,25	267 316 654,38
07.01.04 - Construções Diversas	31 544 295,08	25 846 744,38	57 391 039,46
Total	128 668 201,27	236 366 484,88	365 034 686,15

Note-se ainda que, mesmo tendo em conta as limitações assinaladas, estes valores não são coerentes com os inscritos nos relatórios semestrais a que acima se fez referência, cujo total é apenas de um milhão de euros.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

De acordo com o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 47/05, de 24 de Fevereiro – Lei orgânica do Ministério das Finanças – a Direcção-Geral do Património “*é o serviço ao qual incumbe a gestão integrada do património do Estado (...) e o controlo da actividade gestonária patrimonial do sector público estadual.*”. A obrigatoriedade de proceder ao inventário e cadastro dos bens do Estado decorre do disposto no Decreto-Lei n.º 477/80, tendo a Portaria n.º 671/2000, II Série, de 17 de Abril, aprovado as respectivas instruções regulamentadoras e o classificador.



com.
março
2007
P. P. P.
9

Para o património dos organismos autónomos, determina o artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que estes deverão manter um inventário actualizado de todos os bens patrimoniais, devendo igualmente manter actualizado o cadastro dos bens do domínio público do Estado, afectos às actividades a seu cargo. Este regime jurídico não evitou o incumprimento do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental, por inexistência de cadastro e inventário dos bens do Estado e do património dos organismos autónomos.

Recomendação 101 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam envidados esforços no sentido de, a breve trecho, ser efectuada a inventariação e cadastro dos bens imóveis do Estado, devendo o mesmo conter a identificação dos imóveis, os valores de avaliação, as entidades a que estão afectos e a data de reporte dos dados, com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

Na sequência das medidas preconizadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2004, de 11 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 199/2004¹, de 18 de Agosto, foi iniciado o recenseamento dos imóveis da administração pública pelo Instituto Nacional de Estatística, com o apoio da Direcção-Geral do Património. Porém, segundo informação desta, os resultados deste recenseamento não foram publicados, porque alguns dos dados recolhidos não são fiáveis.

Por sua vez a Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2006, de 2 de Janeiro, veio determinar que os serviços e organismos públicos, dotados ou não de personalidade jurídica, que não se enquadrem no sector público empresarial, deverão fornecer ao Instituto Nacional de Estatística as informações relativas ao património imobiliário a si afecto e privativo.

Recomendação 102 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se providencie no sentido de que o recenseamento dos imóveis do Estado seja concluído em tempo oportuno e que seja dado conhecimento dos respectivos resultados a este Tribunal.

O regime aplicável à aquisição onerosa de imóveis pelo Estado, institutos públicos e empresas públicas, está contido nos Decretos-Lei n.º 27/79, de 22 de Fevereiro, e n.º 74/80, de 15 de Abril, e na Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/83, de 31 de Janeiro, os quais estabelecem a regra da oferta pública para a aquisição de imóveis. O regime jurídico aplicável à alienação dos imóveis do Estado e dos organismos públicos² dotados de personalidade jurídica que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa pública, é o constante do Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro, e do Despacho Normativo n.º 27-A/2001³, de 31 de Maio, que estabelece a hasta pública como regra para essa alienação⁴. O citado despacho admite a possibilidade do recurso ao procedimento de ajuste directo quando a hasta pública tenha ficado deserta ou não tenha havido lugar a adjudicação definitiva. Em 2005, são ainda de considerar as normas que sobre esta matéria constam do artigo 3.º da respectiva Lei do Orçamento do Estado⁵.

¹ A publicação dos referidos diplomas teve por finalidade o recenseamento dos imóveis do Estado e a subsequente regularização da respectiva situação matricial.

² Com excepção dos que integrem o património imobiliário da Segurança Social.

³ Publicado na sequência da Lei do Orçamento para 2001 (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro).

⁴ Refira-se que à permuta e à cessão a título definitivo são aplicáveis os Decretos-Lei n.º 25547, de 27 de Junho de 1935, e n.º 97/70, de 13 de Março.

⁵ Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

O n.º 1 desse artigo estabelece que a alienação de imóveis pertencentes ao Estado ou aos organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associação públicas, bem como a constituição a favor de terceiros de quaisquer direitos reais sobre os mesmos imóveis, depende de autorização prévia do Ministro das Finanças e da Administração Pública, que fixa, mediante despacho, a afectação do produto da alienação ou da oneração. As alienações e onerações de imóveis têm como base o valor apurado em avaliação promovida pela Direcção-Geral do Património.

O n.º 13 do artigo citado determina que o governo apresente semestralmente à Assembleia da República um relatório detalhado sobre a venda e aquisição de património do Estado. Em cumprimento do disposto neste preceito, a Direcção-Geral do Património remeteu ao Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças dois relatórios semestrais.

b.2) Fiabilidade do sistema de controlo interno

No classificador económico das despesas está previsto que, no âmbito da aquisição de bens de capital, sejam inscritas na mesma rubrica, não apenas as aquisições de bens imóveis, mas também o valor das despesas de conservação e reparação desses mesmos imóveis, o que dificulta o controlo deste tipo de despesas.

Recomendação 103 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que a classificação das despesas passe a distinguir entre aquisição e conservação ou reparação de imóveis.

A informação prestada sobre alienação e aquisição de imóveis nos relatórios semestrais elaborados para cumprimento do n.º 13 do artigo 3.º da Lei do Orçamento para 2005, é manifestamente insuficiente face ao conteúdo dessa norma, tendo-se revelado incompleta e incoerente entre si ou quando confrontada com a restante informação prestada pelas Direcções-Gerais do Património, do Orçamento e do Tesouro, colocando-se em causa a sua fiabilidade. A informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Património ao Tribunal de Contas também se revelou manifestamente insuficiente para verificar a fiabilidade dos valores registados na Conta Geral do Estado como receitas resultantes de alienação e despesas com a aquisição de imóveis e justificar as disparidades reveladas no seu confronto. Não se verificou a existência de controlo exercido pela Direcção-Geral do Património sobre a informação contabilizada neste âmbito, em particular a relativa à aquisição e alienação de imóveis por serviços e fundos autónomos.

Recomendação 104 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a implementação de um sistema de registo centralizado e autonomizado da informação sobre o património do Estado que esteja sujeito a um controlo efectivo de modo a garantir a fiabilidade dos dados registados sobre cadastro, inventário e operações de alienação e de aquisição de imóveis.

A informação sobre cadastro e inventário deve conter a identificação dos imóveis, os valores de avaliação, as entidades a que estão afectos e a data de reporte dos dados.

Mais recomenda que a informação sobre as operações deverá conter a identificação dos imóveis, os valores de avaliação e de transacção, a modalidade utilizada (hasta pública, ajuste directo ou outra), as entidades envolvidas na transacção, a data-valor e a data de registo da operação, devendo esta informação ser sujeita a validação com a dos sistemas utilizados para registar a execução do Orçamento do Estado.



20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

A identificação dos imóveis e das entidades deverá, ainda, incluir um campo normalizado que permita associar e actualizar periodicamente a informação contida no cadastro e inventário com a das operações entretanto efectuadas. Deve ainda ser prestada informação na Conta Geral do Estado sobre as operações efectuadas neste âmbito em cada exercício orçamental e a situação patrimonial no final do mesmo.

VIII – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2005 visa dar cumprimento ao disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e encontra-se suportado pelos resultados obtidos com as acções seguintes:

- ◆ Auditoria a operações de tesouraria, que teve por objectivo avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, quanto à conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo ao regime jurídico e quanto à fiabilidade tempestiva da informação prestada pela contabilidade do Tesouro. Para concretizar este objectivo foi analisado o sistema contabilístico utilizado para registo e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, incluindo a revisão analítica das observações e recomendações resultantes das auditorias previamente efectuadas no âmbito da contabilidade do Tesouro. Foram, também, analisados diários e contas seleccionados por critérios de incidência sobre a movimentação resultante de inovações, alterações, menor fiabilidade tempestiva ou potenciais irregularidades face ao respectivo regime jurídico.

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto de serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado da Direcção-Geral do Tesouro com intervenção operativa nos processos de execução, contabilização e controlo das operações de tesouraria.

- ◆ Auditoria à antecipação de fundos por operações de Tesouraria, que teve por objectivo avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da antecipação de fundos prevista no n.º 1 do artigo 30.º, quanto à conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo ao regime jurídico e quanto à fiabilidade e tempestividade da informação prestada. Para concretizar este objectivo procedeu-se à análise das operações realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro, incluindo a revisão analítica das observações e recomendações sobre antecipação de fundos resultantes das auditorias previamente efectuadas no âmbito da contabilidade do Tesouro, e de operações realizadas pelas entidades devedoras dos fundos antecipados.

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto das entidades devedoras de fundos antecipados sem regularização efectiva até ao ano de 2005 constituído, segundo o Tribunal, por Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas e Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde. No decurso da acção foram ainda contactados serviços da Direcção-Geral do Tesouro e da Direcção-Geral do Orçamento.

- ◆ Análise da informação reportada pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral do Orçamento sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria, tendo por finalidade avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da unidade de tesouraria definida no artigo 2.º.

A) Visão Global

a.1) Contabilidade do Tesouro

A movimentação de fundos públicos por operações realizadas na Tesouraria do Estado é registada na contabilidade do Tesouro para revelar a posição de tesouraria, em contas de disponibilidades e de aplicações do Tesouro, por contrapartida de contas de terceiros, de resultados de operações financeiras e de receita e de despesa dos serviços integrados. O quadro seguinte discrimina a movimentação (sem saldos iniciais) registada na contabilidade do Tesouro de 2005 pelas quatro classes do respectivo plano de contas, nomeadamente, disponibilidades e aplicações (classe 01), terceiros (classe 02), resultados de operações financeiras (classe 03) e transferências do orçamento do estado (classe 04). Para cada uma destas classes é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a respectiva evolução face à contabilidade do ano anterior.

Quadro II.36 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2005

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Evolução	Crédito	Evolução
Disponibilidades e Aplicações	328 222,8	14,9%	327 895,0	14,5%
Terceiros	310 835,2	31,5%	311 163,6	32,0%
Resultados de Operações Financeiras	65,6	-9,9%	65,0	-12,0%
Transferências do Orçamento do Estado	96 769,0	24,9%	96 769,0	24,9%
Contabilidade do Tesouro de 2005	735 892,6	22,7%	735 892,6	22,7%

Analisando os dados do quadro, deve assinalar-se o crescimento dos valores movimentados e registados nas contas de terceiros (superior a 30%) e nas contas orçamentais (quase 25%) e que a evolução destas últimas se ficou a dever ao aumento dos passivos financeiros.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal como uma condição essencial para avaliar de forma positiva o sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos, realizada na Tesouraria do Estado. Na contabilidade do Tesouro de 2005 continuaram a ser excedidos os prazos estabelecidos na lei, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado. O encerramento da contabilidade só se verificou em 19 de Maio de 2006, três meses após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao da incidência).

Para aferir da tempestividade e da fiabilidade da informação registada na contabilidade do Tesouro de forma mais objectiva, o Tribunal tem vindo a aplicar, desde a contabilidade de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal e para o anual, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir da evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação. No quadro seguinte pode observar-se a evolução dos indicadores de tempestividade da informação original (ITo) e da informação definitiva (ITn) e dos indicadores de fiabilidade (IF) e de fiabilidade tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva.

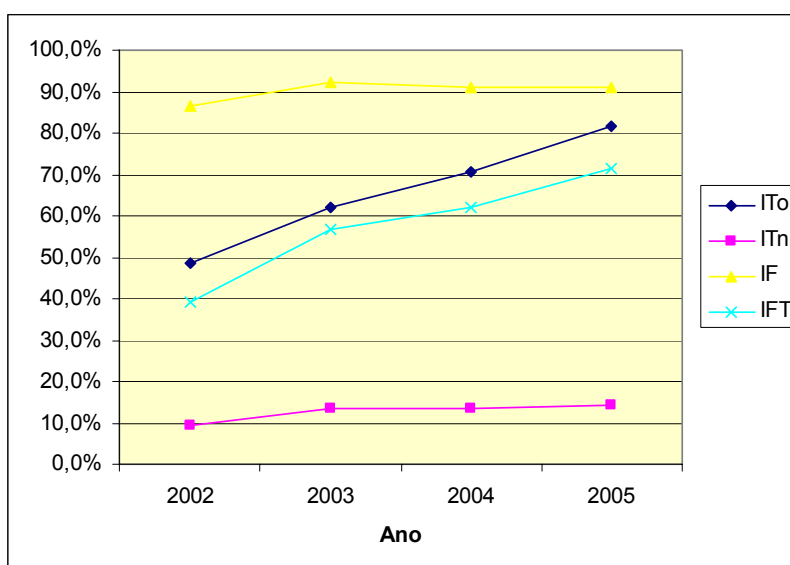


com.
març
2005
P. P. P.
9

Quadro II.37 – Evolução dos indicadores globais

Ano	ITo	ITn	IF	IFT
2002	48,6%	9,2%	86,5%	39,0%
2003	62,0%	13,4%	92,3%	56,8%
2004	70,6%	13,6%	90,9%	61,9%
2005	81,8%	14,2%	91,2%	71,3%

Gráfico II.23 – Evolução dos indicadores globais



No ano de 2005, a duração do período tempestivo correspondeu a 81,8% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 14,2% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para os anos anteriores, especialmente quanto à tempestividade da informação original. O valor da informação original correspondeu a 91,2% da movimentação anual, o que representou uma ligeira subida face ao resultado obtido para o ano anterior (90,9%).

O valor da informação original prestada de forma tempestiva, no período legal, correspondeu a 71,3% do valor da movimentação anual, quando em 2004 apenas atingira 61,9%. Esta evolução positiva do indicador de fiabilidade tempestiva¹ ficou a dever-se ao aumento da tempestividade da informação original (reflectido no indicador de tempestividade da informação original), uma vez que a conjugação

¹ O indicador de fiabilidade tempestiva representa o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo, estabelecido na lei, face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Este indicador penaliza os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original.

entre atraso e dimensão das alterações teve um impacto mais penalizador no indicador de fiabilidade tempestiva do que no ano anterior (o quociente entre indicador de fiabilidade tempestiva e indicador de tempestividade da informação original diminuiu).

a.2) Unidade de tesouraria

A plena execução do Regime da Tesouraria do Estado pressupõe o cumprimento do disposto no artigo 2.º deste regime, que estabelece a obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos disporem de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os excedentes e disponibilidades de tesouraria, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro assegurar-lhes a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Os valores globais reportados pela Direcção-Geral do Tesouro sobre a distribuição dos excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos no Tesouro por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em certificados especiais de dívida pública (CEDIC) no final de 2005, representam uma diminuição de 34,66% face aos do ano anterior, como consta do quadro seguinte.

Quadro II.38 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades de SFA no Tesouro

(em milhões de euros)

Data	DO	DP	CEDIC	Total na DGT	Varição
31-12-04	3 139,50	1,16	2 028,29	5 168,95	-34,66%
31-12-05	1 555,84	18,67	1 802,78	3 377,29	

Os valores de depósitos à ordem são os dos saldos das contas à ordem de serviços e fundos autónomos apurados nos ficheiros recebidos da Direcção-Geral do Tesouro. Os valores de depósitos a prazo e de certificados especiais de dívida pública são os das respectivas aplicações existentes no final de cada ano e afectos a serviços e fundos autónomos (informação também prestada pela Direcção-Geral do Tesouro).

O quadro seguinte discrimina, por ministério, o valor dos excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos depositados no Tesouro e em instituições financeiras, segundo os dados remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro e obtidos pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento. Apesar de limitados por reservas sobre falta de fiabilidade na informação prestada, estes dados permitem estimar um indicador do grau de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado no final de 2005.



com.
març
2017
[Signature]

Quadro II.39 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA

(em milhões de euros)

Ministério	Depósitos em 31-12-05			% Cumprimento (4) = (1) / (3)
	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	
Encargos Gerais do Estado	17,59	4,05	21,64	81,28%
Administração Interna	106,99	28,60	135,60	78,91%
Negócios Estrangeiros	13,96	2,50	16,45	84,82%
Finanças e Administração Pública	579,35	179,15	758,49	76,38%
Defesa Nacional	5,98	30,93	36,91	16,20%
Justiça	19,13	517,52	536,65	3,56%
Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	751,34	24,27	775,61	96,87%
Economia e Inovação	1 018,41	32,56	1 050,97	96,90%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	97,77	10,41	108,18	90,38%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	-	-	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	167,81	4,82	172,63	97,21%
Saúde	192,62	32,64	225,26	85,51%
Educação / Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	215,97	239,69	455,66	47,40%
Cultura	5,75	6,45	12,20	47,10%
Total	3 192,68	1 113,59	4 306,26	74,14%

Da análise da informação sintetizada neste quadro resultam as seguintes observações:

- ◆ Os valores depositados no Tesouro (€3.192,7 milhões) não correspondem aos valores previamente indicados (€3.377,3) como total de depósitos à ordem, a prazo e certificados especiais de dívida pública, mas também não podiam corresponder porque não foi obtida informação dos serviços e fundos autónomos pertencentes ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e porque não foram fornecidos dados para todos os serviços e fundos autónomos pertencentes aos restantes ministérios.
- ◆ O menor grau de cumprimento corresponde aos serviços pertencentes ao Ministério da Justiça, com apenas 3,56% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro.
- ◆ O maior grau de cumprimento corresponde aos serviços pertencentes ao Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, com 97,21% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro.
- ◆ A informação sobre os serviços e fundos autónomos pertencentes aos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior foi agregada.
- ◆ A 1.ª Delegação, que tem a seu cargo os Encargos Gerais do Estado, referiu que a Assembleia da República se encontrava isenta de prestar contas e não remeteu informação sobre esta entidade. Saliente-se que as contas de gerência da Assembleia da República se encontram integradas na própria Conta Geral do Estado, revelando a informação sobre a discriminação do respectivo saldo final (no valor total de €67.985.445,20) que apenas €18,00 se encontravam depositados no Tesouro.

- ◆ No cômputo geral, e voltando a salientar-se as reservas sobre a fiabilidade da informação obtida, o grau de cumprimento correspondente aos valores apresentados é de 74,14%.

a.3) Antecipação de fundos

No ano de 2005 foram realizadas e regularizadas catorze operações de antecipação de fundos previstos no Orçamento do Estado, no valor de €453,4 milhões, destinadas a antecipar a saída de fundos de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado. Face ao ano anterior, as saídas de fundos antecipadas cresceram 13,3% (€53,2 milhões).

No quadro seguinte indica-se a evolução dos saldos finais das contas movimentadas para efeito de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, que foram apurados na contabilidade do Tesouro de 2001 a 2005.

Quadro II.40 – Evolução dos saldos de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(em milhões de euros)

Entidade	Saldos					Variação				
	31-12-01	31-12-02	31-12-03	31-12-04	31-12-05	2002	2003	2004	2005	Média
DGDR	547,2	808,7	808,7	409,2	409,2	261,5	0	-399,5	0,0	-34,5
INGA	0	171,1	173,9	285,7	380,5	171,1	2,8	111,8	94,8	95,1
IFADAP	205,8	152,8	137,6	133,9	168,9	-53	-15,2	-3,7	35,0	-9,2
IAPMEI	324,2	59,9	34,7	0	0,0	-264,3	-25,2	-34,7	0,0	-81,1
Outras	7,7	7,7	7,7	0	0,0	0	0	-7,7	0,0	-1,9
Total	1 084,90	1 200,00	1 162,60	828,8	958,6	115,3	-37,7	-333,8	129,8	-31,6

Fonte: Contabilidade do Tesouro de 2001 a 2005.

No período em análise verifica-se um decréscimo de 11,6% (€126,3 milhões) no valor global destes saldos activos, com o maior decréscimo a ser registado em 2004 (€333,86 milhões) e o saldo de maior valor a ser atingido no final de 2002 (€1.200 milhões). No ano de 2005 foram realizadas trinta e sete operações, no valor de €914,75 milhões, destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Para o ano de 2005, o quadro seguinte indica, por conta e entidade beneficiária, o valor das antecipações de fundos que transitaram do ano anterior por regularizar (saldo inicial devedor), da movimentação relativa ao próprio ano (correspondendo o débito às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias e o crédito às operações regularizadas) e das antecipações transitadas para o ano seguinte (saldo final devedor).



com.
março
2005
P. P. P.
9

Quadro II.41 – Movimentação por antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(em milhões de euros)

Conta	Entidade Devedora	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	409,22	0,00	0,00	409,22
0252016	INGA	285,70	863,85	777,05	380,50
0252018	IFADAP	133,93	50,90	15,97	168,86
Total		828,85	914,75	793,02	958,58

Apesar do valor dos fundos antecipados durante o ano de 2005 ter diminuído 0,7% (€6,4 milhões) face ao ano anterior, o saldo devedor cresceu 15,7% (€129,7 milhões), devido ao facto do valor das regularizações ter sido inferior em 13,3% (€121,7 milhões) ao das antecipações. Em 2004, tinha-se verificado uma situação contrária já que o valor das regularizações tinha sido superior em 36,2% ao das antecipações.

A conta afecta à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional apresentava, no final de 2004, um saldo devedor de €409,2 milhões relativo a fundos antecipados a essa entidade em 2000, 2001 e 2002, apesar dos prazos previstos para a regularização nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se terem extinguido no final de 2003. Esta conta não foi objecto de movimentação em 2005, pelo que manteve o saldo transitado do ano anterior.

As operações realizadas em 2005 tendo o Instituto Nacional e Garantia Agrícola ou o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas como entidades devedoras, foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado e também das normas relativas a antecipação de fundos comunitários constantes do artigo 54.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005. A análise da movimentação das respectivas contas de antecipação de fundos neste ano permite formular as observações seguintes. Relativamente ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola:

- ◆ Foram regularizadas, em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2005, as operações que se encontravam por regularizar no final de 2004, no valor de €285,7 milhões. Estas antecipações tinham sido realizadas entre 20 de Outubro e 29 de Dezembro de 2004.
- ◆ Foram regularizadas quinze das vinte e sete operações realizadas em 2005, no valor de €483,35 milhões. Estas antecipações tinham sido realizadas entre 19 de Janeiro 14 de Outubro e foram regularizadas entre 3 de Março e 5 de Dezembro de 2005.
- ◆ Como resultado destas operações, verifica-se um saldo final devedor no valor de €380,5 milhões, superior em 33,2% ao de 2004 e correspondente às restantes doze operações, realizadas entre 20 de Outubro e 29 de Dezembro de 2005, que só foram regularizadas em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2006, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios.

Relativamente ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas:

- ◆ O saldo devedor transitado do ano anterior foi de €133,9 milhões.
- ◆ Foram regularizados, em Janeiro de 2005, €2,2 milhões de fundos antecipados em 2004.

- ◆ Foram realizadas dez operações para antecipar fundos no montante total de €50,9 milhões, dos quais foram regularizados €13,7 milhões.
- ◆ Ficaram por regularizar €168,9 milhões, correspondendo a um saldo final superior em 26,1% ao do ano anterior.
- ◆ O valor deste saldo devedor continuou a ser superior em €1,3 milhões ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados por este Instituto como destinados à amortização de fundos antecipados, porque a Direcção-Geral do Tesouro afectou parte desses valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos.

No ano de 2005, foram realizadas cinco operações entre 12 de Janeiro e 17 de Maio de 2005, no valor de €800 milhões, destinadas a antecipar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado. Nos termos desta alínea, a Direcção-Geral do Tesouro tinha sido previamente autorizada pelo n.º 3 do artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005 (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro), a adiantar fundos ao Instituto até ao montante de €800 milhões, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, à semelhança do que se verificara em 2003 (€300 milhões) e 2004 (€600 milhões).

A primeira antecipação, no valor de €600 milhões, foi utilizada para amortizar os dois empréstimos bancários de €300 milhões cada que, por sua vez, tinham sido obtidos pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde em 23 de Dezembro de 2004, para regularizar os fundos antecipados nesse ano. Estes empréstimos foram amortizados em 12 de Janeiro de 2005, tendo ainda sido pagos juros pelo Instituto a cada uma das entidades bancárias no valor de €0,24 milhões.

Os fundos antecipados em 2005 vieram a ser regularizados em 30 de Dezembro desse ano, cumprindo o prazo legalmente estabelecido, com o financiamento resultante de dois empréstimos bancários obtidos pelo referido Instituto, no valor de €400 milhões cada.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

No âmbito da contabilidade do Tesouro de 2005 ainda não se verificou a conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo das operações de tesouraria às disposições do Regime da Tesouraria do Estado constantes do n.º 1 do artigo 37.º, segundo o qual o plano de contas do Tesouro deve ser objecto de articulação com o plano oficial de contabilidade pública, do artigo 38.º, que define as regras de regularização dos saldos, do n.º 1 do artigo 40.º, que determina que as condições de funcionamento e controlo das caixas e o regime dos alcances sejam definidos por diploma autónomo, e do artigo 42.º, que fixa os prazos para envio da informação à Direcção-Geral do Orçamento.

A avaliação efectuada no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, tendo por base as informações, esclarecimentos e dados apresentados pela Direcção-Geral do Tesouro, relativos ao ano de 2005, e tendo em conta também os elementos provenientes da Direcção-Geral do Orçamento, permite reconhecer uma evolução progressiva resultante do aperfeiçoamento dos serviços disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro, da implementação de novas funcionalidades, assim como de uma melhoria na articulação das acções entre aquela entidade e a Direcção-Geral do Orçamento, factores essenciais para a efectiva concretização da unidade de tesouraria.



com.
març
2007
P. P. P.
8

De salientar, no entanto, que o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria continua sem estar plenamente assegurado, concorrendo para este facto duas razões.

Por um lado, a Direcção-Geral do Tesouro nem sempre assegura a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária aos serviços e fundos autónomos nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras. Este tem sido um dos argumentos utilizados pelos serviços e fundos autónomos para justificar o incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Por outro lado, para o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, também é invocado o entendimento de algumas entidades segundo o qual não lhes é aplicável o regime em causa, dada a sua natureza jurídica. De notar que as normas que respeitam ao âmbito de aplicação pessoal da unidade de tesouraria definem claramente quais os organismos a elas sujeitos, ou seja, aplicam-se, de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, aos serviços e fundos autónomos de carácter administrativo e empresarial. No quadro jurídico do Regime da Tesouraria do Estado, considerando também as normas que visam dar execução a este regime, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione do referido âmbito de aplicação qualquer serviço ou fundo autónomo.

Recomendação 105 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária.

Foi avaliada a coerência do universo, apurado pela Direcção-Geral do Tesouro, na informação sobre os saldos das contas no Tesouro em 31 de Dezembro de 2005, face ao definido pela Direcção-Geral do Orçamento na informação sobre a receita e a despesa dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, na Conta Geral do Estado de 2005.

O universo considerado pela Direcção-Geral do Orçamento na Conta Geral do Estado é constituído por 349 organismos, incluindo a Assembleia da República que foi o único serviço e fundo autónomo sem reporte da respectiva execução orçamental nos mapas da Conta, apesar desta conter as contas da gerência desta entidade de 1 de Janeiro a 9 de Março e de 10 de Março a 31 de Dezembro de 2005. Por sua vez, o universo considerado pela Direcção-Geral do Tesouro era constituído por 392 organismos titulares de 1.599 contas, com um saldo credor global de €1.622 milhões, no final de 2005. A comparação deste universo com o considerado na Conta Geral do Estado revelou que:

- ◆ A 6 serviços e fundos autónomos foi incorrectamente atribuída pela Direcção-Geral do Tesouro mais do que uma designação o que fez aumentar indevidamente o universo apurado por esta entidade em 14 organismos.
- ◆ As 17 sub-regiões de saúde continuaram autonomizadas como serviços e fundos autónomos, pela Direcção-Geral do Tesouro, apesar de na Conta estarem integradas as respectivas administrações regionais de saúde, noutros serviços e fundos autónomos. Esta situação tem vindo a ser assinalada, pelo Tribunal, em sucessivos pareceres desde 2003.
- ◆ As 6 Escolas superiores de enfermagem referidas na Conta Geral do Estado como tendo sido integradas no âmbito das universidades, nos termos do Decreto-Lei n.º 175/2004, de 21 de Julho, continuaram autonomizadas como serviços e fundos autónomos, pela Direcção-Geral do Tesouro.

- ◆ Mais 7 organismos autonomizados como serviços e fundos autónomos pela Direcção-Geral do Tesouro também estavam integrados noutros serviços e fundos autónomos. Parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.
- ◆ 15 organismos autonomizados como serviços e fundos autónomos pela Direcção-Geral do Tesouro não foram considerados na Conta Geral do Estado por estarem extintos, serem serviços integrados ou serem enquadráveis noutra situação. Parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer de 2003.
- ◆ 3 dos serviços e fundos autónomos, na Conta Geral do Estado, não foram considerados pela Direcção-Geral do Tesouro por continuarem sem contas no Tesouro (Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e Caixa de Previdência da Educação). Esta situação já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer de 2003.
- ◆ 3 dos serviços e fundos autónomos, na Conta Geral do Estado, foram considerados como entidades públicas empresariais pela Direcção-Geral do Tesouro.
- ◆ 3 dos serviços e fundos autónomos na Conta Geral do Estado, foram considerados como serviços integrados pela Direcção-Geral do Tesouro.
- ◆ 1 serviço e fundo autónomo, na Conta Geral do Estado, não foi considerado pela Direcção-Geral do Tesouro por não ter conta no *homebanking* mas noutra balcão (Escola Portuguesa de Moçambique).
- ◆ 5 serviços e fundos autónomos na Conta Geral do Estado, foram integrados pela Direcção-Geral do Tesouro noutros organismos. Parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a Conta de 2003.
- ◆ 1 dos serviços e fundos autónomos na Conta Geral do Estado, deixou de o ser em Julho de 2005, pelo que já não tinha saldo no final desse ano e por isso não foi considerado pela Direcção-Geral do Tesouro.

Esta comparação demonstrou, ainda, que a designação atribuída à maior parte dos organismos, pela Direcção-Geral do Tesouro, continua incompleta e não é homogénea com a inscrita na Conta Geral do Estado, inviabilizando uma ordenação automática comum, por ordem alfabética. Uma das principais divergências continuou a ser a designação de organismos do ensino superior em que a Direcção-Geral do Orçamento faz anteceder da sigla da universidade a que pertencem, enquanto a Direcção-Geral do Tesouro ou nada refere ou indica essa referência posteriormente. O Tribunal tem criticado esta situação, desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, e recomendado a normalização das nomenclaturas, por esta ser uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz.

Recomendação 106 – PCGE/2005

Atendendo ao dever de informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de enquadramento orçamental, novamente se reitera a recomendação para que seja obtida pela Direcção-Geral do Tesouro, em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.



com.
març
2007
P. P. P.
9

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da antecipação de fundos foi determinado em função dos resultados obtidos sobre a conformidade das operações transitadas para 2005 ou efectuadas neste ano, no valor de €2.997 milhões, ao disposto nos artigos 30.º, 31.º e 32.º do regime jurídico. Para o efeito foi efectuada a avaliação, em termos de cumprimento ou incumprimento de cada uma destas normas, para cada situação específica de cada devedor e aplicado o resultado dessa avaliação ao correspondente valor de fundos antecipados. O grau de execução apurado desta forma foi de 47,35%.

Em 2005, para além do disposto nos artigos 30.º a 32.º do Regime da Tesouraria do Estado e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro), como enquadramento legal para a antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

As normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos, através de operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam, não só as regras estabelecidas no Regime da Tesouraria do Estado, mas também as regras da anualidade e da universalidade consagradas no n.º1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 5.º da Lei de enquadramento orçamental e no n.º 1 do artigo 106.º e n.º 1 do artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

A análise da movimentação registada, em 2005, nas contas das entidades devedoras de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia permite concluir que se enquadram nesta situação as operações concedidas:

- ◆ À Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional em anos anteriores e transitadas por regularizar para 2005, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004 (Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro), ou para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.
- ◆ Ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas em anos anteriores e transitadas por regularizar para 2005, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004, ou para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.
- ◆ Ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas no próprio ano e transitadas por regularizar para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.
- ◆ Ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola no ano anterior e transitadas para 2005 por regularizar, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004.
- ◆ Ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola no próprio ano e transitadas para 2006 por regularizar, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.

As operações de tesouraria destinadas ao pagamento de despesas públicas, para as quais não esteja prevista dotação orçamental, violam a regra da universalidade consagrada no n.º 1 do artigo 5.º da Lei de enquadramento orçamental e no n.º 1 do artigo 105.º da Constituição.

Enquadram-se nesta situação as operações efectuadas pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional para pagar despesas com fundos antecipados pela Direcção-Geral do Tesouro ou com verbas

provenientes da União Europeia, nomeadamente, do FEDER e do Fundo de Coesão, porque a Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional não procede à inscrição orçamental da quase totalidade dos fluxos financeiros movimentados neste âmbito.

Recomendação 107 – PCGE/2005

A Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional deve contabilizar todos os fluxos financeiros independentemente da origem e destino e efectuar o consequente registo na respectiva conta de gerência, devendo ainda proceder à previsão e execução orçamental da totalidade das verbas provenientes da União Europeia e dos proveitos obtidos com a detenção dessas verbas, bem como das despesas suportadas por essas receitas.

Quanto às operações efectuadas até ao final de 2005, no âmbito da antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, o Tribunal continua a entender que o pagamento de encargos, que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado, não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental, por empréstimos bancários contraídos pela entidade devedora dos fundos antecipados.

A amortização do empréstimo bancário de €800 milhões, obtido pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde em 2005 para regularizar os fundos antecipados pela Direcção-Geral do Tesouro nesse ano, foi efectuada ao abrigo da alínea o) do artigo 72.º da Lei do Orçamento para 2006, relativo a regularizações de responsabilidades decorrentes de situações do passado, que autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, a proceder à regularização de responsabilidades, nomeadamente, as contraídas pelo referido Instituto, no âmbito do processo de satisfação de encargos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º da Lei do Orçamento para 2005. Em 20 de Janeiro de 2006, a Direcção-Geral do Tesouro, ao abrigo do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 83/06, de 19 de Janeiro, procedeu à regularização das responsabilidades contraídas pelo Instituto junto das entidades bancárias, recorrendo ao produto de empréstimos obtidos em 2006.

De salientar que não foi objecto de inscrição orçamental nem a despesa necessária para fazer face à amortização dos empréstimos e pagamento dos juros, nem a receita para suportar essa despesa, o que viola a norma constante do artigo 13.º da Lei de enquadramento orçamental que determina a obrigatoriedade do Orçamento do Estado conter, relativamente ao período a que respeita, as dotações das despesas e as previsões das receitas relativas, designadamente, aos serviços e fundos autónomos, devidamente quantificadas.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 105.º da Constituição, conjugado com a norma constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental, devem ser obrigatoriamente inscritas no Orçamento do Estado as dotações necessárias para o cumprimento das obrigações decorrentes de lei ou contrato, nas quais se subsumem as despesas relativas à amortização dos contratos de empréstimo, que têm natureza de contratos de mútuo, celebrados entre o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde e as entidades bancárias. Neste caso, a regularização foi financiada por dívida pública emitida para o efeito, não tendo as despesas sido orçamentadas mas sim pagas por operações de tesouraria. As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no n.º 1 do artigo 5.º da Lei de enquadramento orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

As antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no



com.
març
2007
P. P. P.
9

actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e dotação orçamental para o efeito.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para o ano seguinte, revela que a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.

Continuaram a detectar-se movimentos não suportados por todos os elementos essenciais à sua compreensão e justificação incluindo, no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar, situação que deverá ser corrigida.

Porém, também têm de ser assinaladas e reconhecidas como positivas, as medidas que a Direcção-Geral do Tesouro tem vindo a aplicar com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços, da informatização de operações e da actualização do respectivo manual de procedimentos.

Como consequência saliente-se que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 71,3% do valor da contabilidade de 2005, quando na de 2002, primeiro ano em que este indicador foi apurado, apenas atingira 39%.

Ao atingir 81% da movimentação na contabilidade de 2005, a contabilização automática superou o nível (75%) que o Tribunal tinha recomendado que fosse assegurado, de forma estável e sustentada, até ao final da contabilidade de 2006.

Recomendação 108 – PCGE/2005

A recomendação do Tribunal para que a contabilização automática assegure, de forma estável e sustentada 75% da movimentação, implica que este nível volte a ser atingido ou superado no âmbito da contabilidade de 2006.

Continuaram a subsistir contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, o que contraria o disposto no artigo 38.º do regime jurídico, relativamente aos prazos de regularização dos saldos credores das contas de disponibilidades e dos saldos devedores das contas de terceiros. Continua a não ser cumprido o disposto no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 36.º, no que concerne à identificação das operações que constituem os saldos, não tendo sido dado cumprimento integral à recomendação do Tribunal para que os saldos das contas de valores a regularizar fossem discriminados, por operação, até ao final da contabilidade de 2005.

Recomendação 109 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser igualmente obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações. A data-valor dos movimentos registados na contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar.

A relevação de valores em falta como valores a regularizar tem sido utilizada pela Direcção-Geral do Tesouro de forma recorrente, o que tem merecido reiterada crítica do Tribunal por entender que as contas de valores a regularizar só devem ser movimentadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais.

Recomendação 110 – PCGE/2005

O Tribunal entende que a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar pelo que recomenda o registo dos valores em falta em contas de alcances. No final da contabilidade de 2006 já não devem existir valores em falta em contas de valores a regularizar, devendo para o efeito serem transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam por regularizar durante o prazo máximo de seis meses. A existência de valores em falta implica também o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da contabilidade do Tesouro de 2005, não pode ser considerado suficiente, em função dos resultados obtidos pela avaliação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e de controlo ao regime jurídico e a prestação de informação fiável de forma tempestiva.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime jurídico, a Direcção-Geral do Tesouro teve um desempenho positivo relativamente à expansão da contabilização automática e à redução dos atrasos na contabilização e no controlo exercido sobre a mesma.

Recomendação 111 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a eficiência do funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

Para o efeito, o sistema de controlo interno deve atingir os seguintes objectivos específicos: relatar, rever e aprovar conciliações, verificar o rigor aritmético dos registos, controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos, manter e rever contas de controlo e balancetes, aprovar e controlar documentos, comparar dados internos com fontes externas de informação e controlar as operações não usuais e complexas, particularmente próximo do final do período de contabilização.

IX – Operações de Encerramento da Conta

A) Visão Global

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado, no âmbito dos serviços integrados, são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, no exercício de competências atribuídas pelo disposto nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, e têm por finalidades regularizar um conjunto de situações específicas com impacto na execução do Orçamento do Estado e assegurar o equilíbrio entre os totais da receita e da despesa orçamental.

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado de 2005 compreenderam:

- ◆ a antecipação de reposições efectuadas em 2006, diminuindo a despesa de 2005 (a);



com.
març
[Signature]

- ◆ a conversão de operações de tesouraria em receita do Estado, como contrapartida de despesas orçamentais pagas (b);
- ◆ a transferência do saldo de receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública para a conta de operações de regularização da escrita orçamental (c);
- ◆ a transferência da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” para a conta de operações de regularização da escrita orçamental (d);
- ◆ a conversão em receita orçamental não efectiva (passivos financeiros) do produto da emissão de empréstimos registado em operações de tesouraria, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (e).

No quadro seguinte, as operações relativas a 2005 encontram-se discriminadas por classificação económica das receitas do Estado e operações extra-orçamentais.

Quadro II.42 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais

(em euros)

Classificação Económica	Impacto com data-valor de 30-12-05	Operação
Receitas Correntes		
Transferências Correntes	5 414 218,71	(b)
Venda de Bens e Serviços Correntes	4 294,34	(b)
Receitas de Capital		
Activos Financeiros	-1,51	(c)
Passivos Financeiros	54 735 098 251,29	(e)
Operações Extra-Orçamentais		
Receita de “Multi-Imposto”	-2 088 292,34	(d)
Reposições Abatidas nos Pagamentos	22 472 613,13	(a)
Total	54 760 901 397,36	(a) + (b) + (c) + (d) + (e)

Relativamente a estas operações verificaram-se os seguintes factos:

- ◆ as operações de retroacção de reposições (a)¹, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do Orçamento de 2006 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições “abatidas” do Orçamento de 2005, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram €22,4 milhões (no ano anterior tinham apenas totalizado €35,6 milhares), valor respeitante a reposições por organismos com autonomia administrativa, de saldos de verbas requisitadas de dotações com contrapartida em receita (financiamento da União Europeia e outras receitas consignadas). Num dos casos a operação de retroacção implicou, também, o aumento indevido da despesa do Orçamento de 2006, em €105,7 milhares².

¹ Referências constantes da 3.ª coluna do quadro sobre o “Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais”.

² Cfr. Ponto 9.1 a) do Volume II.

- ◆ a conversão de €5,4 milhões (menos €4,8 milhões do que no ano anterior) depositados na Tesouraria do Estado (b)¹, em Receita do Estado de 2005 afecta as receitas consignadas sem transição de saldos, devendo salientar-se que 99,9% do valor convertido foi classificado como relativo a transferências correntes de países terceiros e organizações internacionais e era proveniente da conta do Tesouro relativa ao Fundo para Equipamento Militar;
- ◆ para assegurar a sua futura utilização, o valor insignificante (c)¹ do saldo de receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (activos financeiros provenientes da alienação de partes sociais de empresas) foi transferido da Receita de 2005;
- ◆ para assegurar a sua futura restituição, o valor da cobrança em excesso (d)¹ de receita designada como “Multi-Imposto” (€2,1 milhões) foi transferido de operações extra-orçamentais;
- ◆ o valor das necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados ascendeu a €54.735,1 milhões, mais €16.708,7 milhões (43,9%) do que no ano anterior. O valor registado em Passivos Financeiros (e)¹ foi proveniente do produto da venda de certificados de aforro (€1.542,9 milhões) e de outros empréstimos emitidos em 2004 (€185,8 milhões), em 2005 (€52.747,4 milhões) e em 2006 (€259 milhões).

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

No exercício das suas competências, a Direcção-Geral do Orçamento foi a entidade responsável pelo apuramento das operações de encerramento da Conta Geral do Estado e pela comunicação das mesmas à Direcção-Geral do Tesouro para que esta as contabilizasse no âmbito da execução do Orçamento do Estado, através do Sistema de Gestão de Receitas.

Neste âmbito, é de referir que voltou a ser utilizada na Contabilidade do Tesouro de 2005, a conta destinada a autonomizar o registo das operações de encerramento que tinha sido criada em 10 de Dezembro de 2004, tendo em vista dar cumprimento a uma recomendação do Tribunal de Contas.

Porém, tal como já se assinalou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, com a abertura e movimentação desta conta continuou por cumprir a parte essencial da recomendação do Tribunal que consiste na assunção das operações de encerramento da Conta Geral do Estado pela Direcção-Geral do Orçamento, na qualidade de entidade responsável pelo seu apuramento, o que ainda não se verificou para a Conta de 2004, uma vez que a conta criada é subsidiária da conta de Receita do Estado imputada à Direcção-Geral do Tesouro e que voltou a ser esta entidade a efectuar a contabilização orçamental das referidas operações.

Recomendação 112 – PCGE/2005

O Tribunal de Contas volta a insistir no cumprimento integral da recomendação para que as operações de encerramento da Conta Geral do Estado sejam assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações, pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta.



com
març
2007
P. P. P.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O valor das receitas liquidadas que se encontravam por cobrar (ou anular) continua a não ser expresso, como deveria, pelo correspondente saldo de encerramento da Conta Geral do Estado que, em 2005, foi de €5.966,3 milhões, mais €1.499,7 milhões (33,6%) do que no final do ano anterior.

O mero registo de receitas no acto da respectiva cobrança contribui para a incorrecção do referido saldo, ao impedir a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que desta forma nem todas as liquidações são registadas na Conta Geral do Estado.

Os sistemas próprios de administração das receitas de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo, também não asseguram de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar. As dívidas destas receitas encontram-se ainda distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final) e integra valores que não foram objecto de validação.

Continuaram a ser detectadas incorrecções e omissões nos movimentos registados com a finalidade de eliminar, dos respectivos saldos contabilísticos, o valor dos créditos do Estado objecto da operação de cessão cuja execução em 2005 é analisada no Capítulo II do presente Parecer.

X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

Este capítulo visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea d) do n.º1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A) Visão Global

Os fluxos financeiros entre os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e o sector empresarial do Estado, que constam do quadro seguinte, foram na sua maioria obtidos junto dos diversos organismos processadores, que indicaram as entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na Conta como sendo destinadas ao sector público empresarial. No entanto, face à falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos, e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, os valores são apresentados com reservas.

Quadro II.43– Evolução dos fluxos financeiros

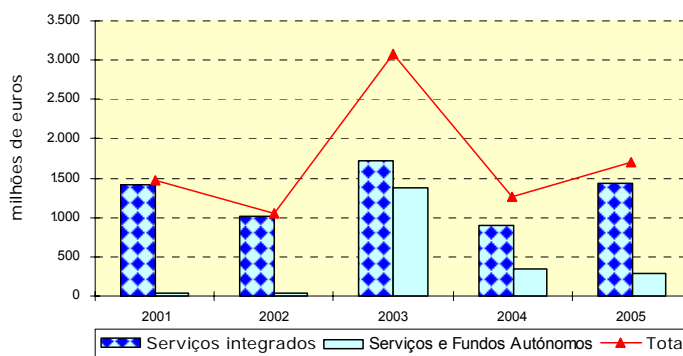
(em milhões de euros)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Variação média anual (2001/2005)	Variação anual (2004/2005)
Serviços integrados							
Fluxos para o SPE	1 422,0	1 005,1	1 715,3	905,7	1 428,5	+0,1	+57,7
Fluxos do SPE	730,0	447,6	368,2	1 496,5	487,2	-9,6	-67,4
Serviços e Fundos Autónomos							
Fluxos para o SPE	42,4	43,7	1 372,0	348,4	280,6	+60,4	-19,5
Fluxos do SPE	n.d	n.d	n.d	1 841,4	1 169,3	n.d.	-36,5

Como se pode constatar, relativamente aos serviços integrados, verifica-se ao longo de todo o período uma evolução irregular dos fluxos para e, em especial, do sector público empresarial, registando-se uma variação média anual de +0,1% e -9,6%, respectivamente. O crescimento de 57,7% deve-se, essencialmente, ao aumento dos fluxos destinados a transferências de capital, com maior incidência nas transferências efectuadas no âmbito do PIDDAC, pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, à concessão de empréstimos à GESTNAVE, bem como à concessão de prestações suplementares de capital às sociedades Polis, e à realização do capital de diversas sociedades Polis e estabelecimentos hospitalares.

A maior inconstância dos fluxos provenientes do sector público empresarial deve-se, essencialmente, ao comportamento das receitas das privatizações, pelos montantes que estão envolvidos, tendo em 2005 registado um decréscimo de 62,7% face ao ano anterior.

Gráfico II.24 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2001 – 2005)



No que diz respeito aos serviços e fundos autónomos, verifica-se uma variação média anual de 60,4%, sendo o decréscimo de 2004 para 2005 de 19,5%. Estas variações de sinal contrário devem-se, essencialmente, ao significativo aumento registado em 2003, a que não é alheia a entrada em vigor do novo classificador, que introduziu a rubrica relativa às transferências correntes para sociedades não financeiras (públicas e privadas), onde passaram a ser incluídas muitas transferências e, sobretudo, o facto de 31 estabelecimentos hospitalares que integravam o sector público administrativo terem sido transformados, no final de 2002, em sociedades anónimas, pelo que passaram do subsector dos serviços e fundos autónomos para o sector público empresarial. Por seu turno, a partir de 2004, as transferências do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde para esses hospitais passaram a ser classificadas como aquisição de bens e serviços, não estando, por isso, retratadas no quadro.

Relativamente às transferências do sector público empresarial para os serviços e fundos autónomos, embora a informação de que se dispõe seja escassa, face às lacunas do actual classificador, são de destacar, no ano de 2005, as decorrentes da transferência para a Caixa Geral de Aposentações de responsabilidades por pensões de reforma de pessoal de diversas entidades do sector público empresarial.



com.
març
P. P. P.
9

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 146/IX (Orçamento do Estado para 2005), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, ao contrário do previsto na Lei de enquadramento orçamental (alínea o) do n.º 1 do artigo 37.º), não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

b.1.2) Não observância dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Como se refere na alínea seguinte, diversos fluxos de e para o sector público empresarial foram incorrectamente classificados, contrariando o disposto no artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental, quanto à especificação das receitas e despesas públicas que deve obedecer, designadamente, aos respectivos códigos da classificação económica.

Recomendação 113 – PCGE/2004

Face a estas situações, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que sejam observados os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas, constantes dos respectivos classificadores, quer pelos executores, quer pelos responsáveis pelo controlo da execução orçamental, de modo a que a Conta Geral do Estado evidencie rigorosamente os sectores institucionais envolvidos.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Para além das limitações dos classificadores, adiante referidas, a Conta Geral do Estado não evidencia com rigor os fluxos para e do sector público empresarial, em virtude da:

- ◆ Incorrecta classificação dos sectores institucionais envolvidos, por parte de diversos organismos¹;
- ◆ Omissão dos fluxos ocorridos à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro².

b.3) Outras recomendações

b.3.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Tal como foi referido no Parecer do ano anterior, o novo classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e aplicado pela primeira vez em 2003, agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do

¹ Cfr. pontos 10.2.1.2, 10.4 e 10.5 do Volume II.

² Cfr. ponto 10.2.2 do Volume II.

anterior, embora essa distinção continue a existir em relação às sociedades não financeiras, retirando coerência a este classificador.

No que concerne à receita, o novo classificador, para além de agregar as receitas provenientes das sociedades financeiras, também agrega as receitas de activos financeiros provenientes das sociedades não financeiras, pelo que a informação constante da Conta Geral do Estado não permite a identificação dos sectores institucionais envolvidos.

Recomendação 114 – PCGE/2004

Face às lacunas dos novos classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, que o diploma seja objecto de intervenção legislativa, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Nos termos do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se neste capítulo à análise e apreciação dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como do grau de observância dos compromissos com ela assumidos. Esta análise foi complementada por auditorias ao “Sistema de Gestão do Fundo de Coesão II – Sector do Ambiente” e ao “Sistema de Controlo dos Produtos Transformados à Base de Tomate, no âmbito do FEOGA – Garantia”¹.

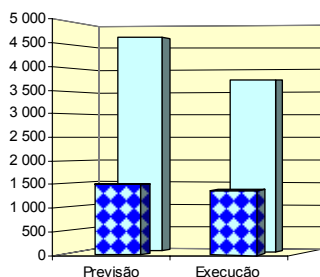
1. FLUXOS FINANCEIROS

A) Visão Global

a.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

O gráfico e o quadro seguintes mostram os fluxos financeiros globais com a União Europeia, em termos de previsão e execução.

Gráfico II.25 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2005



■ Transferências de Portugal para a UE □ Transferências da UE para Portugal

(em milhões de euros)

	Previsão	Execução	Diferença
1. Transferências de Portugal para a União Europeia	1 495,6	1 382,2	-113,4
2. Transferências da União Europeia para Portugal	4 699,0	3 763,1	-935,9
Saldo Global (2-1)	3 203,4	2 380,9	-822,5

Fonte: CGE 2005 – Vol. I.

¹ Relatórios de Auditoria n.ºs 25/2006 – 2ª Secção e 36/2006 – 2ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.



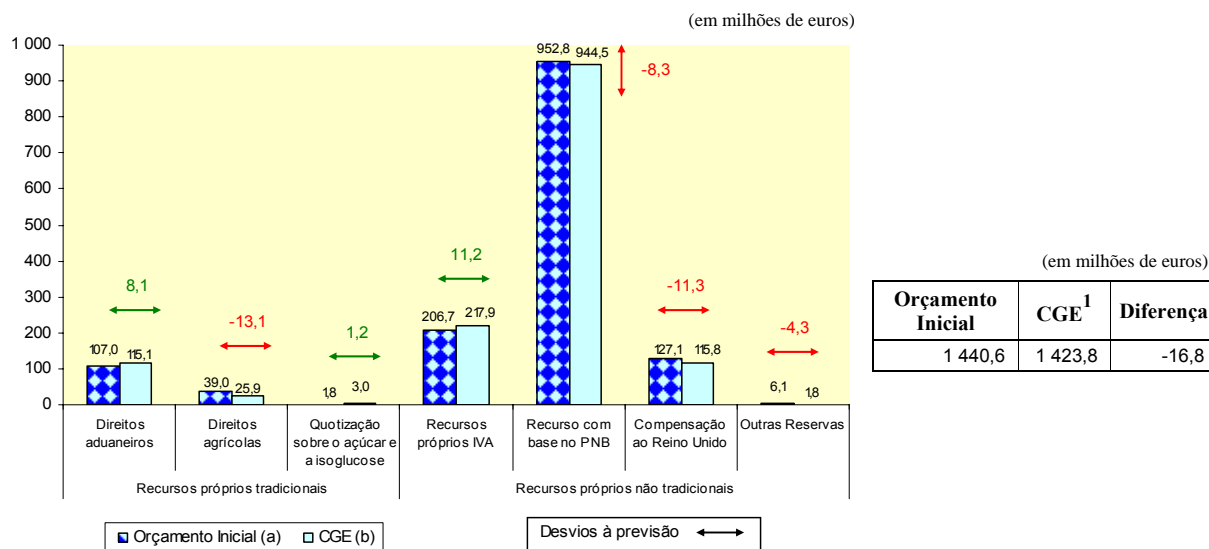
com
març
2005
P. P. P.

Como se observa, em 2005, o “Saldo Global”, no montante de €2.380,9 milhões, foi positivo, mas ficou aquém do valor previsto em €822,5 milhões. Para este desvio contribuíram as diferenças entre os valores orçamentados e executados das transferências da União Europeia para Portugal (€935,9 milhões) e das transferências de Portugal para a União Europeia (€113,4 milhões).

a.2) Execução orçamental dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

As transferências efectuadas para a União Europeia, com o fim de financiar o seu orçamento, foram constituídas essencialmente pelos recursos próprios comunitários, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais, provenientes dos direitos aduaneiros, agrícolas e das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, e os recursos próprios não tradicionais, ou contribuição financeira, que incluem os provenientes do IVA, os calculados com base no Produto Nacional Bruto (PNB), a “Compensação ao Reino Unido” e “Outras Reservas” (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico II.26 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2005



Fonte: (a) Lei n.º 55-B/2004 (OE/2005), Diário da República n.º 304, I Série A, de 30 de Dezembro.
(b) CGE 2005.

As transferências para a União Europeia evidenciadas na Conta Geral do Estado de 2005 atingiram o montante de €1.423,8 milhões, ou seja, menos €16,8 milhões do que o valor inicialmente inscrito no Orçamento do Estado, o que corresponde, globalmente, a uma taxa de execução de 98,8%. Entre as diferenças para menos, são de destacar as observadas nos “Direitos Agrícolas” (€13,1 milhões), na “Compensação ao Reino Unido” (€11,3 milhões), no “Recurso com base no PNB” (€8,3 milhões) e em “Outras Reservas” (€4,3 milhões)².

¹ Este montante inclui os 25% retidos a título de despesas de cobrança dos direitos aduaneiros (€36 milhões), acrescidos da verba correspondente às “restituições e reembolsos diversos” (€5,9 milhões).

² Cfr. ponto 11.2 do Volume II.

Os recursos próprios não tradicionais, no valor de €1.280,0 milhões, registaram, em relação ao ano de 2004, um aumento de cerca de €8,8 milhões, tendo contribuído para este acréscimo o “Recurso Complementar PNB”, em cerca de €35,1 milhões¹.

Por seu lado, os recursos próprios tradicionais, no valor de €144,0 milhões, apresentaram, em relação ao mesmo ano, um decréscimo de cerca de €18,2 milhões, contribuindo para esta diminuição os “Direitos Niveladores Agrícolas” cuja redução foi de €20,7 milhões².

a.3) Análise global dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

A análise dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos Estruturais do QCA III, do Fundo de Coesão II e do FEOGA – Garantia, no período de 2000 – 2005, e, relativamente a 2005, a sua relação com o Orçamento do Estado, na parte que respeita ao PIDDAC, e com a Conta Geral do Estado relativa ao mesmo ano.

a.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário

O orçamento da União Europeia para 2005 previa uma contribuição comunitária (dotações finais) de €81.746,3 milhões para a Política Agrícola Comum (PAC) e para as Acções Estruturais, tendo sido utilizados €81.229,0 milhões (99,4%), dos quais €48.465,8 milhões (59,7%) referentes a pagamentos no âmbito da PAC e €32.763,2 milhões (40,3%) respeitantes às Acções Estruturais. Foram transferidos para Portugal cerca de €3.773,9 milhões, dos quais €2.877,4 milhões se destinaram às Acções Estruturais e €896,5 milhões à PAC, o que, para a União Europeia, representou 8,8%³ do valor total aplicado em Acções Estruturais e 1,8%⁴ dos pagamentos totais efectuados no âmbito da PAC⁵.

a.3.2) Transferências de fundos da União Europeia em 2005

O gráfico e quadro seguintes evidenciam as transferências efectuadas, bem como os desvios apurados relativamente ao orçamentado, por fundo comunitário.

¹ Cfr. ponto 11.2.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.2.2 do Volume II.

³ 10,2%, em 2004.

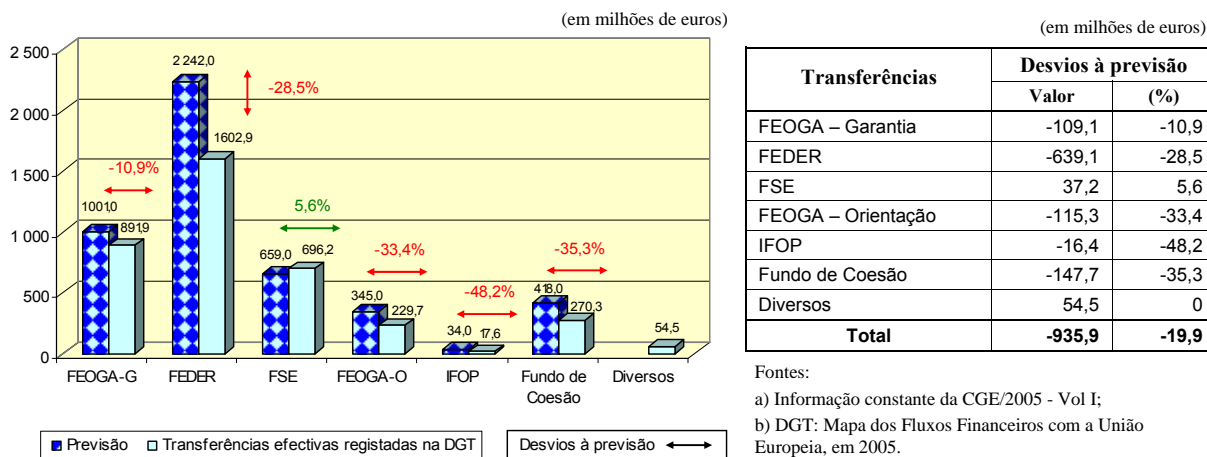
⁴ 1,9%, em 2004.

⁵ Cfr. ponto 11.3.2 do Volume II.



com. 11/02/07
[Signature]

Gráfico II.27 – Transferências da União Europeia para Portugal em 2005



No cômputo geral, as transferências de fundos comunitários foram inferiores às previstas em €935,9 milhões, referentes, na sua maior parte, ao FEDER (€639,1 milhões). Em termos relativos, os maiores desvios registaram-se no Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca, IFOP, (-48,2%), no Fundo de Coesão (-35,3%) e no FEOGA – Orientação (-33,4%)¹.

a.3.3) Financiamento comunitário do PIDDAC em 2005

A execução financeira comunitária do PIDDAC, que já apresentara valores reduzidos em anos anteriores, foi, em 2005, ainda mais baixa, não ultrapassando as taxas de execução de 59,0% do Orçamento do Estado inicial e de 56,8% da dotação disponível, o que representou, face ao ano de 2004², decréscimos de 0,2 e 2,9 pontos percentuais, respectivamente.

a.3.4) Execução financeira do QCA III em 2005

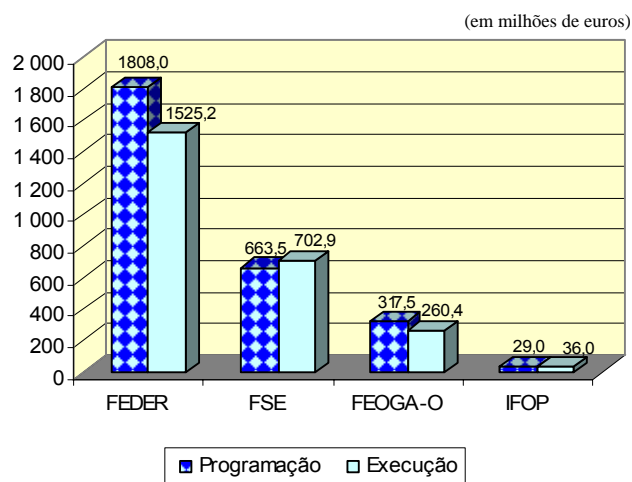
No âmbito do QCA III previa-se, para o ano de 2005, a realização de despesa pública no montante de €4.405,2 milhões, sendo a comparticipação comunitária de €2.818,0 milhões. A taxa de execução³ comunitária foi de 89,6%, verificando-se um decréscimo de 3 pontos percentuais face a 2004. No gráfico e quadro seguintes compara-se a programação e a execução dos Fundos do QCA III, em 2005.

¹ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

² Recordar-se que, em 2004, a execução financeira comunitária do PIDDAC foi de 59,2%, face ao Orçamento do Estado inicial e 59,7% face à dotação disponível (dotação inicial corrigida pelas alterações orçamentais a adicionar e a deduzir e ainda tendo em conta quer as cativações quer as descativações ocorridas no ano).

³ Taxa de execução = % da despesa validada / despesa programada.

Gráfico II.28 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2005



(em milhões de euros)

Fundos	Taxa de Execução (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	92,7	84,4
FSE	106,6	105,9
FEOGA-O	87,1	82,0
IFOP	128,7	124,1
Total	95,7	89,6

Fonte: DGDR — Ponto da situação em 31-12-05.

A execução da despesa comunitária superou a programação no IFOP (124,1%) e no FSE (105,9%), com níveis superiores aos obtidos nos anos anteriores. Quanto ao FEDER (84,4%) e ao FEOGA – Orientação (82,0%), a execução da despesa comunitária foi inferior à ocorrida em 2004¹.

a.3.5) Execução do Fundo de Coesão I e II em 2005

A Direção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) registou, ainda, a entrada de cerca de €0,2 milhões, correspondentes a saldos finais de projectos financiados pelo Fundo de Coesão I, relativo ao período de programação 1993/1999. A taxa de execução da despesa, no sector do ambiente, atingiu os 100%, em 2005, como já sucedera no sector dos transportes e na assistência técnica no ano anterior.

Quanto ao Fundo de Coesão II, a DGDR registou uma execução da despesa total no valor de €358,9 milhões, repartida pelos sectores dos transportes (€209,3 milhões) e do ambiente (€149,1 milhões) e pela assistência técnica (€0,5 milhões), com pagamentos da Comunidade Europeia no montante de €265,3 milhões.

a.3.6) Execução do FEOGA – Garantia em 2005

O FEOGA – Garantia contemplou um conjunto de ajudas (€986,6 milhões) no âmbito da PAC. Na distribuição das ajudas pelos diferentes tipos de despesas assumem particular relevo as concedidas ao Desenvolvimento Rural (€220,9 milhões, 22,4%), à Carne de Bovino (€191,1 milhões, 19,4%) e às Outras Ajudas Directas (€168,0 milhões, 17,0%)².

a.3.7) Execução de outros instrumentos financeiros em 2005

No âmbito do QCA II, a DGDR continuou, também, a registar a entrada de fundos, tendo sido recebidos cerca de €0,8 milhões³. Estes fluxos financeiros estão associados ao pagamento dos saldos

¹ As mesmas taxas situaram-se, então, em 88,7% e 106,8%, respectivamente.

² Cfr. ponto 11.3.3.3 do Volume II.

³ Incluindo as iniciativas comunitárias.



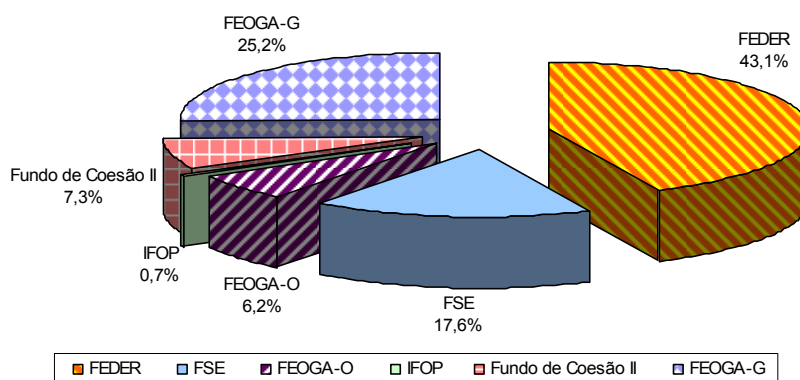
com
març
2007
P. P. P.
9

finais (últimos 5%) dos vários programas operacionais que constituíram o QCA II. A Direcção Geral do Tesouro contabilizou, ainda, numa rubrica residual de “Diversos” e na rubrica “Leader”, o recebimento de €54,5 milhões.

a.3.8) Fluxos financeiros da União Europeia no contexto do período de programação de 2000 a 2006

As transferências da União Europeia ocorridas no período de 2000 a 2005 atingiram €19.184,5 milhões, cabendo as maiores fatias ao FEDER (€8.265,6 milhões, 43,1%) e ao FEOGA – Garantia (€4.844,0 milhões, 25,2%)¹. O gráfico seguinte ilustra a distribuição (em percentagem) dos fundos provenientes da União Europeia naquele período.

Gráfico II.29 – Transferências da União Europeia (2000 – 2005)



Fonte: DGT.

a.3.9) Execução financeira acumulada do QCA III

Em termos absolutos, a despesa total executada no âmbito do QCA III ascendeu, em 31 de Dezembro de 2005, a €21.486,1 milhões, com uma despesa pública comunitária associada de €13.165,9 milhões, o que perfaz taxas de execução de 66,1% e 64,2%, respectivamente.

De entre os fundos estruturais, o FSE apresentou a taxa de execução da despesa comunitária mais elevada (72,5%) e, quer o FEDER quer o IFOP, taxas de 63%. Por outro lado, o FEOGA – Orientação registou, em 31 de Dezembro de 2005, uma taxa de execução de apenas 54%.

a.3.10) Execução financeira acumulada do Fundo de Coesão I e II

Do ponto de vista da execução financeira, o Fundo de Coesão I chegou, finalmente, ao seu termo em 2005. A execução acumulada, no período 1993/2005, foi de €4.349,3 milhões, dos quais €2.369,0 milhões afectos ao sector dos transportes (54,5%), €1.979,9 milhões (45,5%) ao do ambiente e cerca de €0,4 milhões à assistência técnica.

¹ Cfr. ponto 11.3.4.1 do Volume II.

Até final de 2005, foi efectuada despesa num total de €1.736,5 milhões no âmbito do Fundo de Coesão II, sendo a comparticipação comunitária de €1.405,5 milhões. A execução comunitária do Fundo de Coesão II, em 2005, de cerca de €358,9 milhões, representou 20,7% da despesa acumulada¹.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Inclusão na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre a execução dos fluxos financeiros da União Europeia

A Conta Geral do Estado de 2005 não evidencia, mais uma vez, por fundo, a informação relativa às verbas provenientes dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA – Garantia, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos serviços e organismos beneficiários ou envolvidos na sua movimentação. Esta lacuna viola o disposto no n.º 7 do artigo 75.º, “*in fine*”, da Lei de enquadramento orçamental^{2 3}.

Recomendação 115 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação sistematizada por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA – Garantia.

b.1.2) Informação disponibilizada sobre o financiamento comunitário do PIDDAC

O Mapa XV da Conta Geral do Estado de 2005, relativo ao PIDDAC, indica os programas cujos investimentos foram passíveis de co-financiamento comunitário, mas continua a omitir quais os fundos envolvidos nos investimentos realizados, tal como se impõe no n.º 5 do artigo 19.º, no artigo 32.º e nos n.ºs 1, 2 e 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental⁴, impossibilitando uma análise detalhada por fontes de financiamento.

Recomendação 116 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que, de futuro, o Mapa XV da Conta Geral do Estado, relativo ao PIDDAC, indique quais os fundos comunitários envolvidos na execução de cada programa.

b.1.3) Programação das transferências da União Europeia em 2005

Em 2005, as verbas efectivamente transferidas da União Europeia apresentaram um decréscimo de 19,9% face às previsões governamentais. Assim, não obstante as disposições sobre os fundos estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, particularmente a prevista no n.º 2 do artigo 31.º, que estabelece a possibilidade de perda de verbas,

¹ Cfr. ponto 11.3.4.4.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.1 do Volume II.

³ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁴ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.



com.
març
[Handwritten signature]

nos termos da chamada “regra n+2”¹, as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência².

Recomendação 117 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que as previsões governamentais respeitantes às transferências dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia sejam realizadas com maior rigor e precisão.

b.1.4) Fundo de Coesão II

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1164/1994 do Conselho, de 16 de Maio, o Fundo de Coesão II deve concretizar o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes.

Em 31 de Dezembro de 2005, o peso relativo do sector dos transportes era de 59,5% (€1.033,4 milhões) da despesa total executada (€1.736,5 milhões), enquanto o do ambiente era apenas de 40,4% (€701,4 milhões), verificando-se entre ambos uma diferença de 19,1 pontos percentuais.

Recomendação 118 – PCGE/2005

Tendo em conta a regulamentação no âmbito do Fundo de Coesão, o Tribunal continua a recomendar que se proceda à análise e ponderação das causas que têm conduzido à falta do equilíbrio adequado dos investimentos nos sectores do ambiente e dos transportes, de forma a que o mesmo seja encontrado no final do período de programação.

b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.2.1) Pagamentos à Comissão Europeia

Em 2006, irão ser pagos à Comissão Europeia juros de mora referentes à contribuição financeira dos meses de Janeiro e Dezembro de 2005, em virtude de não ter sido assegurado o pagamento atempado daqueles montantes.

Recomendação 119 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda, uma vez mais, que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja, no 1º dia útil de cada mês e pelos montantes indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

b.2.2) Pedidos de pagamento até 31 de Dezembro de 2005 – QCA III – Aplicação da “regra n+2”

Todos os Programas Operacionais cumpriram a meta relativa à “regra n+2”, com excepção do PO Assistência Técnica, na parte relativa ao FEDER, em que ficaram por executar €882 mil.

No entanto, foram efectuados dois pedidos de derrogação desta regra nos PO “Acessibilidades e Transportes” e PRIME¹. O primeiro, no valor de €35.049 mil, foi já aceite pela Comunidade

¹ Segundo a qual cada Programa Operacional teria que executar, até final de 2005 e relativamente a cada Fundo, o total programado para o período 2000-2003, sob pena de se perderem as verbas.

² Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

Europeia. Quanto ao segundo, de montante mais reduzido, €4.725 mil, a sua eventual rejeição pela Comunidade Europeia traduzir-se-á no incumprimento da “regra n+2”, com as respectivas consequências de perda de verbas no âmbito do PRIME².

Recomendação 120 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a análise e ponderação das causas que conduziram ao incumprimento verificado, de forma a obviar a perdas de verbas no futuro, sem deixar de ter em conta o rigor na aplicação dos critérios de selecção utilizados na avaliação dos projectos.

2. SISTEMA DE GESTÃO DO FUNDO DE COESÃO – SECTOR DO AMBIENTE

O sector do ambiente do Fundo de Coesão II foi alvo de uma auditoria de sistemas³ que teve por objectivo analisar e avaliar o sistema de gestão e de controlo instituído, de modo a apurar, nomeadamente, se o mesmo reunia os requisitos necessários para assegurar a boa gestão dos fundos públicos e o cumprimento das normas nacionais e comunitárias. A acção incidiu sobre o período de 1 de Janeiro de 2000 (início do Fundo de Coesão II) a 31 de Dezembro de 2005 e ainda sobre alguns factos reportados a 2006.

A) Visão Global

a.1) Caracterização do Fundo de Coesão

O Fundo de Coesão foi instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 30 de Março, com o objectivo de reforçar a coesão económica e social dos Estados-Membros da União Europeia com um Produto Nacional Bruto *per capita* inferior a 90% da média comunitária e destina-se a apoiar projectos com impacto significativo. Estrutura-se em dois grandes sectores: transportes e ambiente. O montante dos recursos comunitários disponíveis para apoiar projectos, no período 2001/2006, é de €3.060 milhões, a preços de 1999.

a.2) Situação financeira do Fundo de Coesão em 31 de Dezembro de 2005

Até 31 de Dezembro de 2005 foram aprovadas 102 candidaturas (32 do sector dos transportes, 67 do sector do ambiente e 3 da assistência técnica), que representam um investimento global de €4.538,4 milhões, dos quais se previa executar €3.530,2 milhões, até ao final de 2005.

A comparticipação global comunitária, à data de referência, apresentava uma taxa de execução de 49% face ao investimento previsto para o período 2000/2005, com o sector do ambiente a executar apenas 40% do previsto. A taxa de execução do investimento total, no âmbito do Fundo de Coesão II, atingiu somente 38%, registando o sector do ambiente uma taxa ainda mais baixa (29%), situação a que não são alheios atrasos consideráveis na aprovação das candidaturas.

¹ Programa de Incentivos à Modernização da Economia.

² Cfr. ponto 11.3.4.3 do Volume II.

³ Relatório de Auditoria n.º 36/2006 – 2.ª Secção.



com.
març
2007
P. P. P.
9

a.3) Execução financeira do sector do ambiente em 31 de Dezembro de 2005

A análise da execução do investimento no sector do ambiente recaiu em cada um dos subsectores, estimando-se que o investimento aprovado (€2.409.305 mil) será comparticipado, em média, em 66%, (€1.593.183,) pelo Fundo de Coesão.

Em 31 de Dezembro de 2005, a taxa de execução da despesa foi de apenas 30,3%, o que fica a dever-se, em parte, ao deslizamento do prazo de execução de muitos projectos. A execução dos pagamentos foi de 31,3% (incluindo o adiantamento), tendo a Comunidade Europeia comparticipado com 34,0% do investimento previsto.

a.4) Eficácia do sistema de gestão e controlo – Sector do ambiente

a.4.1) Sistema de gestão

O processo de aprovação das candidaturas é bastante moroso. A nível nacional, a análise do gestor sectorial atinge tempos médios de 145 dias, enquanto na Coordenação Nacional (DGDR), em regra mais célere, a média é de 34 dias. Já a apreciação da Comunidade Europeia demora, em média, cerca de um ano, chegando a registar-se, em casos pontuais, demoras de vários anos. Tudo isto leva a que, em média, seja necessário cerca de um ano e meio para que uma candidatura apresentada ao gestor sectorial obtenha uma decisão favorável da Comunidade Europeia, o que impele o executor a atrasar o início das obras, enquanto aguarda a confirmação do financiamento comunitário.

Das 67 decisões que aprovaram candidaturas ao Fundo de Coesão, 27 foram objecto de reprogramações, justificadas, na sua grande maioria, pela necessidade de adiamento dos prazos de conclusão e de ajustamentos nos planos financeiros, sendo raras as aprovações que reforçaram o investimento.

Os pedidos de pagamento certificados à Comunidade Europeia foram satisfeitos, em média, no prazo de 60 dias e 13% atingiram prazos superiores a 90 dias. O tempo médio de reembolso dos pedidos aos executores (objecto da amostra) é superior a 100 dias.

a.4.2) Sistema de controlo interno

O Plano Anual de controlo do 1.º nível para 2005 contemplava a realização de acções de controlo a 2 projectos que não foram, porém, executadas. O 2.º nível incluía no seu Plano Anual de controlo auditorias a projectos em todos os sectores do Fundo de Coesão sem, no entanto, quantificar nem identificar os projectos alvo.

a.5) Verificação dos projectos

Tendo como finalidade avaliar a eficácia dos sistemas de gestão e controlo, foi efectuada a verificação física e documental, nos executores, do projecto “Sistema Integrado de Tratamento e Valorização dos RSU¹ do Baixo Alentejo”, do grupo de projectos do “Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Centro Alentejo” e do grupo de projectos do “Sistema Multimunicipal de Saneamento do Tejo – Trancão”. Estes projectos têm, entre os seus objectivos, a recolha e tratamento

¹ Resíduos Sólidos Urbanos.

de águas residuais, a despoluição de bacias hidrográficas, o aumento do nível de abastecimento de água às populações e a recolha e valorização de resíduos sólidos urbanos.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O esforço de controlo previsto no n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho, até final de 2005, foi de 9,3%, o que é bastante inferior aos 15% exigidos e, como tal, insuficiente.

Recomendação 121 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam implementados controlos de forma a garantir o mínimo de 15% exigido no Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho.

Através das acções de controlo e da *Gestão de Devedores*¹ foram identificadas despesas (*Fundo de Coesão após correcções financeiras*²) não elegíveis no montante de €6.783.132,5. Desse montante apenas tinha sido recuperado o montante de €1.368.019,3.

Recomendação 122 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido da recuperação dos pagamentos incluídos no mapa de irregularidades e gestão de devedores, nos termos do disposto no artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho.

Na análise do projecto “Sistema Integrado de Tratamento e Valorização dos RSU do Baixo Alentejo”, apurou-se que alguns documentos de despesa, no total de €1.023.621,3 (correspondendo a uma comparticipação de €805.589,9), não haviam ainda sido pagos pelo adjudicatário, contrariando as regras de elegibilidade da despesa.

Recomendação 123 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que seja rigorosamente controlada a quitação das despesas apresentadas a co-financiamento, para que não se verifiquem pagamentos de despesas não elegíveis nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho.

b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

O controlo efectuado aos projectos não contemplou o controlo técnico, destinado a garantir a qualidade e segurança dos mesmos, o cumprimento dos objectivos fixados na candidatura e a boa aplicação dos dinheiros públicos.

¹ Procedimentos implementados pelas autoridades de gestão ou de pagamento com vista a assegurar a existência de um registo contabilístico dos montantes a recuperar, relativamente a pagamentos de fundos comunitários já efectuados, e a garantir que esses montantes sejam recuperados sem demora injustificada.

² Entende-se por correcções financeiras a supressão total ou parcial do financiamento comunitário atribuído a uma ou mais operações, em resultado das irregularidades individuais ou sistémicas detectadas.



Com.
M.º
P.º
S.º

Recomendação 124 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam envidados esforços no sentido de ser garantida qualidade e segurança aos projectos do sector do ambiente, pelo que deverá ser inserida uma vertente de controlo técnico nas acções de controlo, sempre que possível e sobretudo nos projectos mais complexos e que envolvam maior risco.

3. SISTEMA DE CONTROLO DOS PRODUTOS TRANSFORMADOS À BASE DE TOMATE

A “Ajuda aos Produtos Transformados à Base de Tomate” foi objecto de uma auditoria orientada para os sistemas de controlo¹, com o objectivo de examinar a legalidade e a regularidade dos mesmos. Pretendeu-se analisar e avaliar, para a campanha de comercialização 2004/2005, o sistema de controlo instituído, com vista a verificar se o cumprimento adequado das normas nacionais e comunitárias aplicáveis estava a ser assegurado pelas entidades responsáveis.

A) Visão Global

a.1) Caracterização da ajuda

No actual regime, a “Ajuda aos Produtos Transformados à Base de Tomate” é paga directamente às organizações de produtores, reconhecidas ou pré-reconhecidas, que entreguem a transformadores aprovados tomate colhido na União Europeia e destinado à produção de determinados produtos transformados. A organização de produtores fica incumbida de proceder, ulteriormente, aos pagamentos aos seus associados, sendo o produtor remunerado sob duas formas: preço e ajuda. O montante definido para esta ajuda foi de €34,50 por tonelada.

a.2) Pagamentos efectuados na campanha de 2004/2005

Os pagamentos de ajudas aos produtos transformados à base de tomate elevaram-se, na campanha de 2004/2005, a €40.401.782, correspondendo a uma quantidade de 1.171.066 toneladas de tomate e a uma superfície plantada de 15.134,05 hectares. Os montantes totais pagos na campanha de 2004/2005 aumentaram em cerca de 31%, em comparação com os valores pagos na campanha anterior. No decurso da campanha de 2004/2005, foi pago fora de prazo o montante de €2.653.816,82, o que representa 6,6% do total dos pagamentos, devido a atrasos no âmbito do controlo das superfícies.

a.3) Controlos efectuados

a.3.1) Limiares de transformação comunitário e nacional

Esta ajuda está sujeita aos limiares de transformação, nacional e comunitário, aplicáveis à totalidade da zona comunitária, tendo sido fixado, para a referida campanha, o limiar comunitário em 8.251.455 toneladas, o qual, após a sua repartição pelos Estados-Membros, conduziu à atribuição de uma quantidade de 1.050.000 toneladas a Portugal, ou seja, cerca de 12,7% do limiar comunitário total. Confrontando o limiar fixado para Portugal, de 1.050.000 toneladas, com a quantidade de matéria-prima objecto da ajuda na campanha (que foi de 1.261.114.888 Kg), verifica-se que esta foi superior

¹ Relatório de Auditoria n.º 25/2006 – 2.ª Secção.

em 121.066,42 toneladas. No entanto, considerando a média dos últimos 3 anos¹, não foi ultrapassado o limiar nacional.

a.3.2) Controlo de quantidades

Face a uma quantidade inicialmente contratada de 1.199.720.890 Kg, foi contratada uma quantidade adicional de 61.393.998 Kg, o que significa um acréscimo de 5,12%, quando o limite estabelecido fora de 30%. Ainda no âmbito dos controlos de quantidades, foi controlada, pelo menos, 7% (requisito mínimo) da quantidade de matéria-prima entregue à transformação.

a.3.3) Controlo da qualidade

Neste âmbito, foi possível concluir, a partir dos dados colhidos nos certificados de controlo de qualidade efectuados pela DGFCQA² e nos certificados de qualidade emitidos pelo *Fundo Español de Garantia Agrária* (para as organizações de produtores que efectuaram entrega de tomate em Espanha), que foram cumpridos os requisitos relativos aos controlos de qualidade (7% da matéria prima entregue).

a.3.4) Controlo de superfícies

Na campanha de 2004/2005, foram seleccionados para controlo 290 produtores, tendo sido controlada uma área de 5.656,7 hectares, a partir de uma superfície total plantada durante a campanha que se elevou a 15.134,05 hectares. Apurou-se que foi efectuado um controlo físico efectivo de mais de 5% da superfície declarada por cada organização de produtores.

Os resultados das acções de controlo das superfícies, que têm lugar depois da plantação e antes da colheita, deverão estar apurados e carregados no sistema informático antes que ocorra o pagamento. Daqui resulta que as entidades seleccionadas para controlo ficam bloqueadas no sistema até que sejam carregados os dados resultantes do mesmo controlo, impossibilitando ao sistema informático qualquer processamento de pagamentos às organizações de produtores, antes desse registo. Na campanha objecto da acção de controlo, verificou-se que, devido a este motivo, ocorreram atrasos nos pagamentos às organizações de produtores, por parte do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas/Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola.

a.3.5) Controlo após pagamento

No âmbito do programa anual, foram efectuadas 47 acções de controlo, incluindo todas as medidas, entre as quais 3 que incidiram em beneficiários da “Ajuda aos Produtos Transformados à Base de Tomate”. Mediante a análise da documentação relevante, constatou-se que no ano de 2005 foi dado cumprimento ao programa de controlos de 2004/2005.

a.4) Certificação de contas

Para o exercício financeiro de 2005 foi emitido, pela Inspeção-Geral de Finanças um certificado de auditoria, com data de 8 de Fevereiro de 2006, onde se refere que “as contas transmitidas à Comissão não

¹ A média dos últimos três anos foi de 881.921.333 Kg.

² Direcção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar.



com.
març
2007
P. P. P.
9

contêm erros materialmente relevantes” e que existia “conformidade dos pagamentos com as regras comunitárias”, pelo que estavam reunidas as condições de emissão do seguinte parecer: “Na nossa opinião, considerando o nível de materialidade estabelecido, obtivemos a segurança razoável de que as contas a transmitir à Comissão Europeia, relativas ao exercício FEOGA de 2005, são autênticas, completas e rigorosas”.

B) Observações e Recomendações

b.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O sistema de controlo da ajuda aos produtos transformados à base de tomate é complexo, interdependente e suportado por um elevado número de controlos de índole diversa, o que dificulta a avaliação da eficácia efectiva do sistema.

Na realização do controlo das superfícies pela Direcção de Inspeção e Controlo do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas/Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola ocorreram atrasos na integração de dados no sistema informático, implicando, na campanha de 2004/2005, e no cômputo geral das 28 organizações de produtores envolvidas, pagamentos fora dos prazos fixados, no montante de €2.653.816,82, o que representa 6,6 % do total dos pagamentos. Deste modo, foi excedida a reserva de 4% admitida.

Recomendação 125 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se agilizem os controlos de superfícies, de modo a que os resultados dos mesmos possam ser integrados atempadamente no sistema informático, evitando-se, assim, atrasos nos pagamentos da ajuda aos produtos transformados à base de tomate.



Tribunal de Contas

TITULO 3

*APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DA
SEGURANÇA SOCIAL*



com
março
2005
P. P. P.
9

TÍTULO 3 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Nesta parte do Parecer faz-se a apreciação da actividade financeira da Segurança Social, do ano de 2005 na óptica da contabilidade orçamental e na óptica da contabilidade patrimonial. Por se considerarem áreas de relevo é efectuada, também, uma análise em termos evolutivos das despesas suportadas com pensões, da dívida de contribuintes e do património financeiro do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

A apreciação baseia-se na análise efectuada à Conta da Segurança Social complementada com elementos fornecidos pelo IGFSS, por validação dos documentos de prestação das contas remetidas ao Tribunal pelas entidades que integram o perímetro de consolidação e, ainda, através das acções desenvolvidas no âmbito do acompanhamento da execução do orçamento da segurança social de 2005 e/ou outras acções específicas de controlo. O desenvolvimento dos temas encontra-se no Volume II deste Parecer.

Na apresentação de cada um dos capítulos segue-se a estrutura enunciada no título 2 deste Volume.

Inclui-se, ainda, no final, uma caixa dedicada à Caixa Geral de Aposentações, entidade responsável pela gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos em matéria de pensões.

1. PROCESSO ORÇAMENTAL

A) Visão Global

a.1) Enquadramento Legal e Institucional

O Orçamento da Segurança Social (OSS), para 2005, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 5/2005, de 14 de Fevereiro), tendo a sua elaboração obedecido à estrutura orgânica do XVI Governo Constitucional, constante do Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro. Tendo-se verificado a mudança de Governo e da sua estrutura no decurso de 2005, adequou-se a execução orçamental anterior à nova orgânica, pelo que a primeira e única alteração à Lei do Orçamento de Estado, Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, e consequentemente do OSS, bem como a presente Conta da Segurança Social, reflectem a estrutura orgânica do XVII Governo Constitucional¹, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril e, bem assim, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, nos termos da sua Lei Orgânica em vigor, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 171/2004, de 17 de Julho².

O OSS está sujeito às disposições consubstanciadas na Lei de enquadramento orçamental - Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei de Estabilidade Orçamental – Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, pelo que, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 43.º, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do orçamento da segurança social. A sua elaboração subordinou-se às disposições consubstanciadas na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro – Lei de Bases da Segurança Social e ao Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de

¹ Que substitui o XVI Governo Constitucional em funções até 11 de Março de 2005.

² Que revogou o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março e o Decreto-Lei n.º 2/2003, de 6 de Janeiro.

Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro).

A Conta da Segurança Social compreende, nos termos do n.º 2 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental todos os mapas referentes à execução orçamental que integraram o Orçamento da Segurança Social e, ainda, o Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social.

O mesmo diploma legal obriga ainda nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo a elaboração, respectivamente, dos mapas referentes à situação de tesouraria (Mapa XXVII-A – movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social e Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social) e à situação patrimonial (Mapa XXXII - balanço e demonstração de resultados do sistema de solidariedade e segurança social).

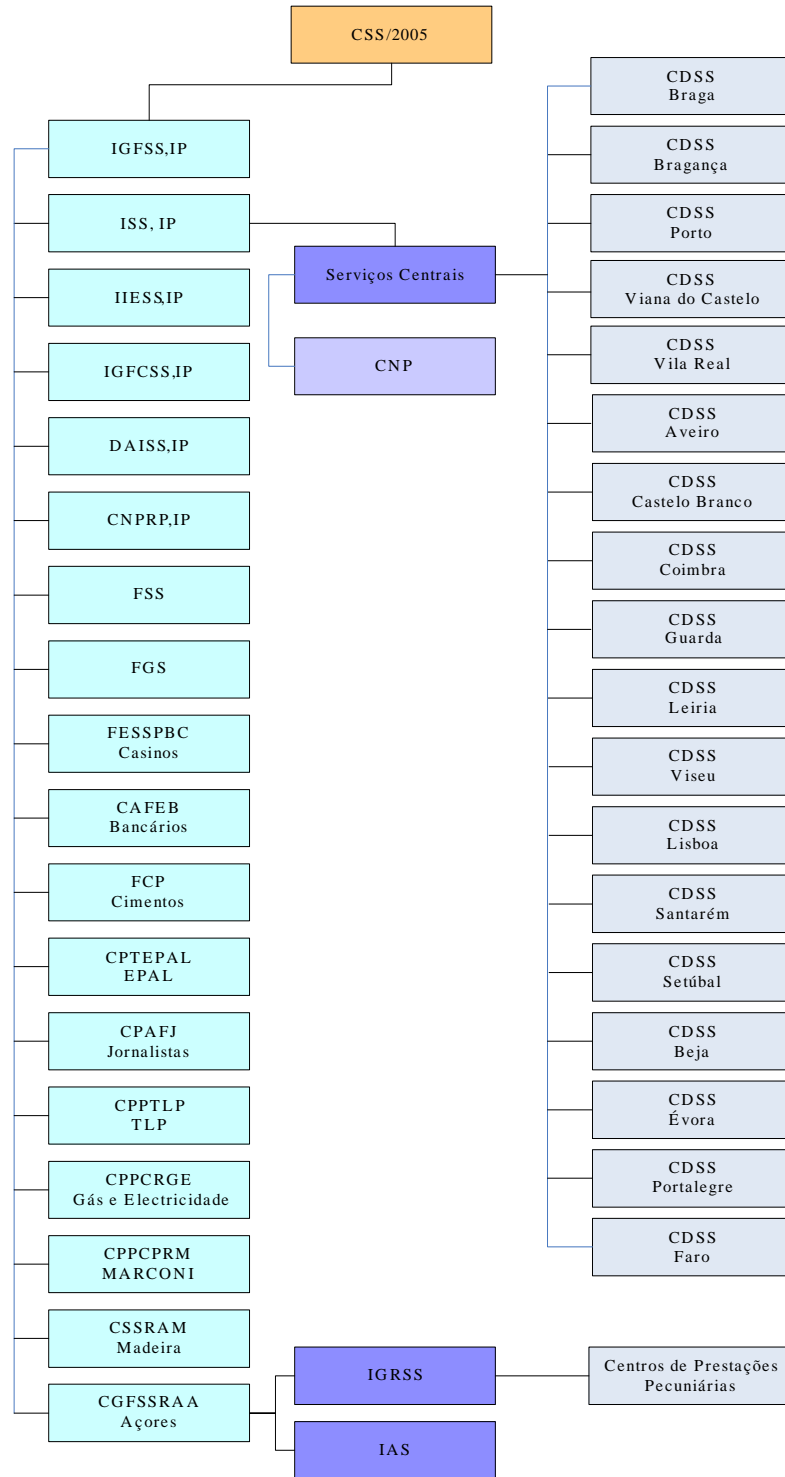
A actividade financeira da Segurança Social encontra-se, desde 2002, reflectida no Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social aplicado a todas as instituições do SSS com excepção do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social e da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, dando cumprimento ao ordenamento jurídico do sector.

O perímetro da CSS em 2005 integra a totalidade das instituições do Sistema de Segurança Social conforme organograma que se apresenta:



com.
març
2007
P. P. P.
9

Quadro III.1 – SS – Perímetro de Consolidação na CSS/05



a.2) Alterações Orçamentais

O orçamento inicial aprovado, para além das alterações que integraram o orçamento rectificativo, foi objecto de modificações orçamentais, de harmonia com o disposto no artigo 57.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e no artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, cujo impacto foi o seguinte:

(em euros)

Orçamento 2005	OSS inicial+ alterações orçamentais	
	Receita	Despesa
OSS Inicial Lei n.º 55-B/2004, de 30/12	22 784 290 828,00	22 675 547 172,00
Orçamento Rectificativo Lei n.º 39-A/2005, de 29/07	23 298 516 716,88	23 146 536 293,95
Alteração orçamental pelo Orçamento Rectificativo (OR)	514 225 888,88	470 989 121,95
Orçamento Corrigido	23 197 863 821,41	22 979 082 269,79
Modificações orçamentais após OR	(100 652 895,47)	(167 454 024,16)
Resultado das modificações orçamentais	413 572 993,41	303 535 097,79
Modificações em relação ao orçamento inicial	1,82%	1,34%
Saldo orçamental global (Superavit)		218 781 551,62

Fonte: Lei n.º 55-B/2004, de 30/12, Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho e Declarações publicadas no DR

O resultado dos ajustamentos efectuados traduziu-se num reforço de 1,82% do orçamento inicial da receita, tendo-se verificado, pelo lado da despesa, um aumento de 1,34%, apurando-se uma previsão do saldo orçamental global (*superavit*) no montante de €218.781.551,62.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e Regularidade

Contrariamente ao disposto no n.º 3 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), em substituição dos mapas referentes à situação de tesouraria, integrou na CSS de 2005 o Mapa de Fluxos de Caixa do Sistema de Segurança Social. No entanto, a informação dele constante não corresponde à exigida pelos mapas previstos na lei, uma vez que o seu objectivo é demonstrar a natureza e volume dos fluxos financeiros, movimentos e saldos efectuados dentro do sector por entidade interveniente nas “caixas” da tesouraria da segurança social durante cada exercício económico.

Recomendação 126 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que seja elaborado o Mapa XXVII-A – movimentos e saldos nas contas da tesouraria do sistema de segurança social e Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social, dando cumprimento ao objectivo pretendido – evidência da natureza dos movimentos efectuados e da sua composição nos termos do POCISSSS no início e no final de cada exercício económico.

Persiste a situação recorrente no que se refere à publicação tardia das alterações orçamentais, em incumprimento do artigo 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. Salienta-se, em especial, a autorização ministerial para as alterações orçamentais constantes da Declaração n.º 117/2006, com data posterior ao encerramento da CSS e à sua integração na Conta Geral do Estado.



com
març
2005
P. P. P.

Recomendação 127 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a alteração desta prática de modo a que as alterações orçamentais sejam publicadas dentro dos prazos fixados no art.º 52.º da Lei n.º 91/2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, de forma a que o resultado dos ajustamentos ao orçamento inicial e/ou corrigido por força da respectiva execução orçamental, se desenvolva nos termos no cumprimento da lei quanto à forma e divulgação.

2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO OSS

A) Análise da Execução Orçamental da Receita e da Despesa

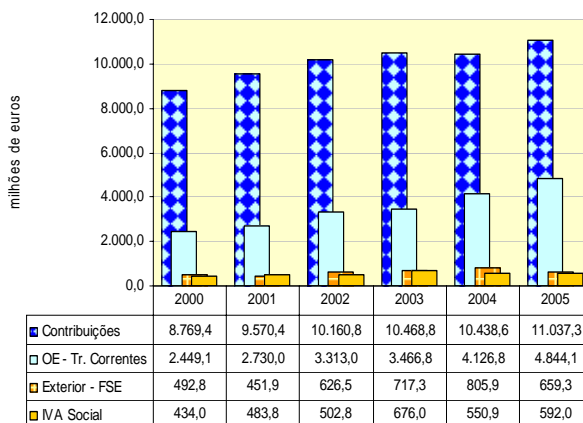
a.1) Execução Orçamental da Receita Total

No decurso do exercício económico de 2005, o volume total de receita arrecadado pelo Sistema de Segurança Social (SSS) aproximou-se dos €20.898,7 milhões, um valor 7,1% superior ao registado em 2004. A taxa de execução da receita orçamentada para 2005 foi de 90,1%, o que significa que cerca de €2.299,1 milhões da receita prevista não foram arrecadados. No que respeita à evolução registada nos capítulos mais importantes da receita, constata-se o seguinte:

- ◆ A parcela mais importante da receita, “Contribuições para a Segurança Social”, representou 52,8% do total das receitas cobradas, atingindo €11.037,3 milhões, superando o montante orçamentado em 1,4%, o que significou, relativamente a 2004, um acréscimo de receita de 5,7%;
- ◆ As “Transferências Correntes” representam 30,9% do total da receita o que correspondeu, em termos absolutos, ao encaixe de €6.454,3 milhões, um crescimento face a 2004 de 12,6%. O grau de execução orçamental deste capítulo foi de 99,6%;
- ◆ As “Receitas de Capital” representaram €2.157,8 milhões (12,6% acima do verificado em 2004) e a taxa de execução orçamental fixou-se em 46,3% (havia sido de 36,5% em 2004). Esta parcela das receitas representa cerca de 10,3% do total arrecadado pelo SSS e, destas, 98,5% resultaram de operações relacionadas com “Activos Financeiros”.

Em 2005, registaram-se, comparativamente a 2000, incrementos de cerca de €2.267,9 milhões em Contribuições para a segurança social e cerca de €2.395,0 milhões em Transferências do Orçamento de Estado. As Receitas do Exterior cresceram aproximadamente €172,9 milhões e as provenientes do IVA Social cerca de €158,0 milhões.

Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais Receitas



Fonte: CSS/2000 a CSS/2005

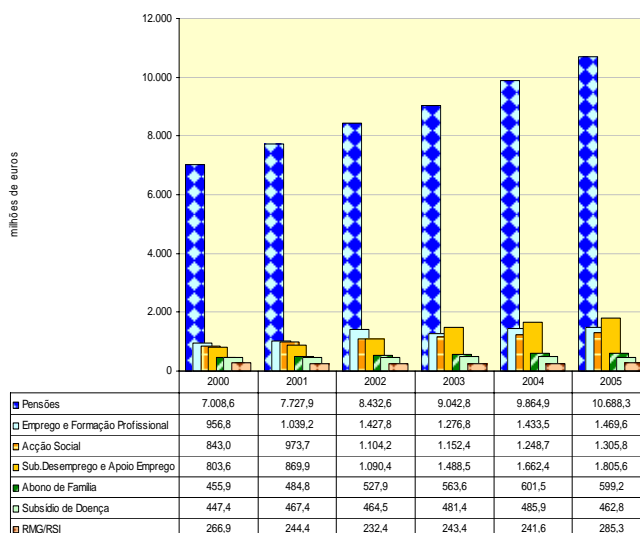
a.2) Execução Orçamental da Despesa Total

As despesas totais do SSS apresentam, em 2005, um grau de execução orçamental de 86,4%, traduzindo a realização de gastos de €19.855,7 milhões, quando o orçamento apontava para despesas na ordem dos €22.979,1 milhões. Do total das despesas efectuadas, cerca de €17,6 mil milhões são “Despesas Correntes”, representando 88,8% do total dos gastos (mais 1% que em 2004). Os restantes 11,2% (€2.215 milhões) são “Despesas de Capital”, que apresentaram um grau de realização do orçamento de apenas 43% (ainda assim acima dos 39,9% de 2004). A análise da execução orçamental observada nos principais agrupamentos da despesa revela o seguinte:

- ◆ As “Transferências Correntes” (que incluem, por exemplo, as despesas com pensões de reforma e os subsídios de desemprego) atingiram os €16.156,5 milhões (81,4% das despesas totais), revelando um crescimento de 7,5% face a 2004 e uma taxa de execução orçamental de 99,5%;
- ◆ Os “Subsídios” representaram 5% do total dos gastos, tendo crescido 8% face a 2004 e apresentam uma taxa de execução orçamental de 93,1%;
- ◆ As “Despesas com Pessoal”, (cerca de 1,9% das despesas totais), manifestam uma taxa de execução de 97,9%, significando, em termos absolutos, cerca de €378,0 milhões;
- ◆ No âmbito das “Despesas de Capital” o capítulo mais relevante respeita aos “Activos Financeiros” (10,8% da despesa). Dos cerca de €5.023,6 milhões orçamentados foram gastos €2.147,8 milhões, o que perfaz uma taxa de execução de 42,8% (40,5%, em 2004), mantendo-se portanto um sensível desajustamento entre montantes orçamentados e montantes gastos.

Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais Despesas

Em 2005, despenderam-se, relativamente a 2000, mais €3.679,7 milhões em “Pensões”, o que representa 66,2% do acréscimo verificado no total da despesa efectiva. Em “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego”, gastaram-se mais €1.002 milhões em 2005 do que em 2000, o que representa 18% do acréscimo da despesa efectiva. Só estas duas rubricas são responsáveis por 84,2% do acréscimo de despesa verificado no período.



Fonte: C/SS/2000 a C/SS/2005

As despesas com Acção Social cresceram €462,8 milhões e as destinadas ao Abono de Família €143,3 milhões. As despesas com Subsídio de Doença e RMG/RSI tiveram uma evolução menos vinculada, crescendo respectivamente €15,4 e €18,4 milhões.



com.
març
2005
P. P. P.
9

Nas transferências para a Administração Central inclui-se a comparticipação para os seguintes objectivos: Reforma da Segurança Social, Coordenador Nacional para os Assuntos da Família (CNAF) e Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE). Neste contexto salienta-se a ausência de enquadramento legal para as transferências efectuadas para o CNAF e o elevado montante em saldo consignado ao projecto do RAFE na Inspeção-Geral do MTSS.

a.3) Execução das Receitas e das Despesas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social

a.3.1) Subsistema Previdencial – Repartição

As receitas obtidas em 2005 pelo Subsistema Previdencial de Repartição totalizaram €10.187,3 milhões, traduzindo uma execução orçamental de 1,9% acima do inscrito no orçamento (€9.993,6 milhões), sendo o seu capítulo preponderante respeitante às “Contribuições para a Segurança social” (97,0% do total). Nos níveis de execução orçamental dos capítulos da receita, destaque para a taxa de 2.694,8% alcançada pela “Venda de Bens e Serviços Correntes”, correspondendo à cobrança de cerca de €1,4 milhões, quando haviam sido orçamentados apenas €52,5 mil, situação que resultou da comissão cobrada à SAGRES – STC pela gestão e cobrança de contribuições titularizadas.

Quanto às despesas deste Subsistema atingiram €10.454,8 milhões, montante mais elevado de todo o SSS, representando uma taxa de execução orçamental de 99,7%. As “Transferências Correntes” averbaram despesas de €10.204,3 milhões, constituindo o agrupamento de maior peso relativo na despesa total deste subsistema, 97,6%, sendo de sublinhar que as transferências para o subagrupamento “Famílias” representam 99,9% desta parcela. Relativamente às taxas de execução orçamental, as “Transferências Correntes” apresentaram uma realização de 99,8%; enquanto que as “Despesas com o Pessoal”, segunda maior parcela de gastos do subsistema, realizou por inteiro a dotação anual corrigida de cerca de €164,6 milhões.

Saliente-se, por fim, que o deficit patenteado por este subsistema foi suprido com o recurso a transferências dos subsistemas de Solidariedade (€66,6 milhões) e Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (€381,1 milhões) e do sistema de Acção Social (€41,0 milhões).

a.3.2) Subsistema Previdencial – Capitalização

O Subsistema Previdencial – Capitalização apresenta-se como aquele que exhibe o grau de execução orçamental da receita mais baixo de todo o SSS, €2.568,9 milhões (51,0% dos cerca de €5.038,4 milhões orçamentados). O fraco desempenho orçamental está relacionado com o facto das expectativas para 2005 terem como pressuposto uma grande rotatividade da carteira de títulos o que, por um lado, devido à conjuntura dos mercados de capitais, e, por outro, efeito da política de gestão adoptada pelo Instituto de Gestão de Fundos Capitalização da Segurança Social, originou um volume de compras e vendas muito inferior ao inicialmente esperado.

Os gastos realizados por este subsistema ascenderam a €2.152,2 milhões, montante que reflecte uma taxa de execução orçamental de 42,7%, a mais reduzida de todo o SSS. O agrupamento referente aos “Activos Financeiros” detém uma posição dominante em termos de volume total de despesas (99,8%) significando, em termos absolutos, a aplicação de cerca de €2.147,8 milhões.

a.3.3) Subsistema de Solidariedade

A previsão de receitas para o subsistema de Solidariedade ascendeu, em 2005, a cerca de €2.932,8 milhões, registando-se a cobrança efectiva de €2.907,1 milhões, o que perfaz uma taxa de execução orçamental de 99,1%. As “Transferências Correntes” da administração central são a principal fonte de financiamento deste subsistema, representado 93,8% do total dos recursos obtidos.

Os gastos realizados nesta área totalizaram €2.778,0 milhões, significando um nível de execução orçamental de 99,8%. O agrupamento que maior peso relativo detém no total da despesa do ano, respeita às “Transferências Correntes” (97,3% de todos os gastos deste subsistema), o que representa cerca de €2.703,9 milhões, sendo que, deste montante, 96,9%, ou seja, €2.691,8 milhões, correspondem a transferências canalizadas para as “Famílias”.

a.3.4) Subsistema de Protecção Familiar e PAEFP

A receita total cobrada pelo subsistema em análise atingiu os €3.546,0 milhões, valor que representa uma taxa de execução orçamental de 96,7% (€3.666,2 milhões orçamentados). Do valor anual cobrado por este subsistema, as “Transferências Correntes” representam cerca de 60,8%, sendo o segundo capítulo mais significativo as “Contribuições para a Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e ADSE” responsável por 32,6% dos recursos financeiros obtidos em 2005.

As despesas totais deste subsistema ascenderam a €3.068,7 milhões, o que assinala uma taxa de execução orçamental de 96,7% (€3.172,5 milhões previstos no orçamento). As “Transferências Correntes” são o agrupamento com maior peso relativo nos recursos financeiros aplicados em 2005 (66,3%) o que, em valor absoluto, corresponde a gastos de, sensivelmente, €2.034,8 milhões.

a.3.5) Sistema de Acção Social

O montante de receitas arrecadadas pelo Sistema de Acção Social em 2005 fixou-se em €1.689,4 milhões, sendo o valor mais reduzido de todo o SSS, ainda assim, ultrapassou em 7,7% (cerca de €122,6 milhões, em valor absoluto) as receitas inscritas no orçamento (€1.566,8 milhões). Das fontes de financiamento deste subsistema, as “Transferências Correntes” apresentam-se como a mais representativa da globalidade das receitas obtidas (92,3%).

O nível de execução orçamental da despesa deste Sistema atingiu, no final de 2005, os 93,7%, o que corresponde à efectivação de gastos de €1.402,0 milhões. As “Transferências Correntes” constituem o agrupamento com o maior peso relativo na despesa realizada no ano (86,6%), sendo que, deste montante, 83,3% respeitam a transferências para as IPSS (€1.071,5 milhões).

a.4) Comportamento de Longo Prazo

Entre 2000 e 2005, as receitas e as despesas do Sistema de Segurança Social apresentaram, ambas, uma Taxa de Crescimento Média Anual (TCMA) de 9,9%. No quinquénio anterior, as taxas haviam sido de 8,4% e 8,7% respectivamente, pelo que se detecta um reforço do seu crescimento nos últimos anos. Se não forem considerados os “Activos Financeiros”, verificamos que, do quinquénio 1995/2000 para o de 2000/2005, a TCMA das receitas desce de 8,4% para 7,5% e a TCMA das despesas desce de 8,7% para 8,6%, o que indica uma tendência para o desequilíbrio.

Ao longo da década 1995/2005, as receitas e despesas do Sistema de Segurança Social apresentaram um crescimento considerável, quando medidas em percentagem do PIB: mesmo sem a componente



com
març
2007
P. P. P.
9

dos “Activos Financeiros”, as receitas representavam 13,7% do PIB em 2005, face a 10,6% em 1995, e as despesas 13,5% do PIB em 2005, face a 10,3% em 1995.

As “Contribuições e Cotizações”, mantendo-se em 2005 como a componente da receita com maior peso no PIB (7,5%), têm sofrido uma desaceleração no seu crescimento, com a TCMA a cair de 8,7% no quinquénio 1995/2000 para 4,7% no quinquénio seguinte. Em sentido contrário, as “Transferências do OE” viram a TCMA subir de 7,2% para 14,6% do primeiro para o segundo período, reflectindo o crescente reforço de financiamento do Sistema de Segurança Social por esta via.

As “Pensões” são a parcela mais significativa da despesa do Sistema de Segurança Social (7,3% do PIB em 2005 face a 6,1% em 2000) com uma TCMA que sobe de 8% para 8,8% do quinquénio 1995/2000 para o seguinte. Destaca-se ainda a parcela respeitante ao “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego” por ser a que apresentou o crescimento médio anual mais elevado entre 2000 e 2005 (de 17,6%), confirmando o seu carácter conjuntural, num cenário de relativa dificuldade económica e também a componente “Subsídio de Doença”, por ter registado uma TCMA negativa de 0,9% entre 1999 e 2000, e um crescimento muito ténue no período seguinte.

a.5) Saldos de Execução Orçamental

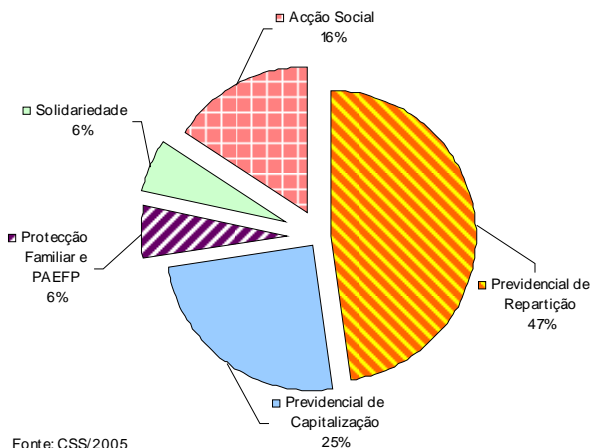
a.5.1) Saldos acumulados

Em 2005 inverteu-se a tendência decrescente registada nos últimos anos nos montantes dos saldos de execução orçamental do ano. Assim, depois de em 2004 este se ter apresentado deficitário (€-39,0 milhões), o ano de 2005 registou um saldo de €274,4 milhões (variação homóloga de 800%). Igual pendor observou-se nos saldos finais acumulados, já que, de um decréscimo de 2,8% registado de 2003 para 2004, verificou-se, no período seguinte, uma evolução positiva de 19,3%. Quanto aos saldos apurados para cada um dos subsistemas e sistema de Acção Social, destaca-se o seguinte:

- ◆ Quer o subsistema Previdencial de Repartição quer o de Capitalização apresentam saldos anuais de execução orçamental positivos, o mesmo acontecendo com o saldo do sistema de Acção Social, enquanto que os restantes subsistemas evidenciam saldos deficitários;
- ◆ Foi integrado, no orçamento de 2005, 54,1% do saldo acumulado de execução orçamental do SSS, repartido por todos os subsistemas e sistema de Acção Social: os subsistemas Previdencial de Repartição e de Capitalização, Protecção Familiar e das PAEFP; e Solidariedade, integraram, respectivamente, 12,5%, 100%, 99,5% e 81,9% dos seus saldos totais; enquanto o Sistema de Acção Social integrou 79,7%.

Gráfico III.3 – SS – Distribuição do Saldo final acumulado por Subsistemas e Sistema de Acção Social

A parcela mais relevante do saldo final acumulado respeita ao subsistema Previdencial de Repartição, cerca de 47% do total, seguindo-se os montantes relativos aos saldos do subsistema de Capitalização e do sistema de Acção Social, respectivamente, a 25% e 16% do saldo orçamental apurado. Finalmente os subsistemas de Protecção Familiar e PAEFP e de Solidariedade apresentam, ambos, um peso de 6% do saldo total.

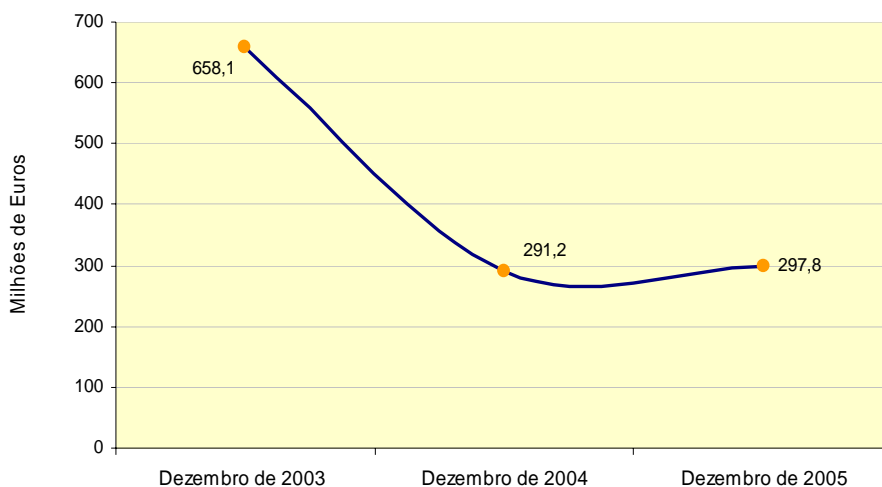


a.5.2) Saldos de execução efectiva

O Saldo de Execução Efectiva Global do SSS atingiu, no final de 2005, aproximadamente, os €297,8 milhões o que significa uma variação homóloga positiva de 2,3%.

O Gráfico III.4 que aqui se exhibe mostra a dinâmica registada pelos saldos de execução efectiva global da Segurança Social apurados no encerramento dos exercícios económicos dos últimos três anos. Da análise dos montantes aí inscritos constata-se a ocorrência de uma forte quebra no saldo de 2003 para 2004, cifrada em cerca de €366,9 milhões (a que corresponde uma variação homóloga negativa de 55,8%), tendo esta grandeza, no período seguinte, apresentado um ligeiro crescimento de cerca de €6,6 milhões, o que representa um crescimento, de 2004 para 2005, na ordem dos 2,3%.

Gráfico III.4 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da Segurança Social



Fonte: CSS/2003, CSS/2004 e CSS/2005



com
març
2007
P. P. P.
9

No Quadro III.2 o saldo global encontra-se repartido por Subsistemas e Sistema de Acção Social. Assim, o Subsistema Previdencial – Repartição patenteia um saldo negativo na ordem dos €351,9 milhões, registando um agravamento, em relação a 2004, de cerca de €116,3 milhões (-49,3%), enquanto o saldo da parcela relativa à Capitalização se fixou em €210,2 milhões, 0,2% acima do apurado em 2004. O subsistema Solidariedade registou um deficit de €28,4 milhões, apresentando o maior decréscimo homólogo de todo o SSS (181,9%).

O saldo do Subsistema de Protecção Familiar e das PAEFP atingiu os €272,9 milhões destacando-se como o mais elevado de todo o SSS e traduzindo um crescimento homólogo de 33,9%. Finalmente, o Sistema de Acção Social apresenta um Saldo de cerca de €195,1 milhões, ostentando o maior crescimento homólogo positivo de todo o SSS – 148,2%.

Quadro III.2. – SS – Evolução dos saldos por Subsistemas e Sistema de Acção Social

(em milhões de euros)

Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social	Saldo Global de 2005	Saldo Global de 2004	Δ% Homóloga 2005/2004
Previdencial – Repartição	(351 937,7)	(235 653,6)	(49,3%)
Previdencial – Capitalização	210 169,1	209 851,3	0,2%
Solidariedade	(28 381,9)	34 648,1	(181,9%)
Protecção Familiar e PAEFP	272 863,1	203 782,1	33,9%
Acção Social	195 074,3	78 584,1	148,2%
Totais	297 786,8	291 212,0	2,3%

Fonte: CSS de 2004 e 2005

a.6) Cumprimento da Lei de Financiamento

De acordo com a Lei de Bases da Segurança Social n.º 32/2002 e o Decreto-Lei n.º 331/2001, ambos de 20 de Dezembro, as modalidades de financiamento dos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e do Sistema de Acção Social são os seguintes: *exclusivo* por transferências do OE; de *forma bipartida*, através de cotizações dos trabalhadores e de contribuições das entidades empregadoras; e de *forma tripartida* através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais.

As fontes de financiamento constantes da conta da segurança social incluem estas três modalidades.

B) Observações e Recomendações

b.1) Conformidade Legal

Mantêm-se as reservas enunciadas no Parecer de 2004 quanto à verificação do cumprimento do financiamento por subsistemas, designadamente porque, por um lado, a imputação do valor das contribuições e cotizações foi sujeito a ajustamentos extra-contabilísticos, na sequência de detecção de erros ao nível da distribuição das taxas efectuadas pelo SGC, cujas consequências se repercutiram no SIF, afirmando o IGFSS estar consciente que com a metodologia adoptada não se obtêm valores com o rigor desejável e, por outro, porque não existe informação disponível que permita verificar se o

montante dispendido pela Segurança Social no âmbito da convergência de pensões foi totalmente financiado pelo OE.

Recomendação 128 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda o aperfeiçoamento dos modelos e sistemas de informação e da respectiva monitorização sobre a contabilização das contribuições e cotizações nos subsistemas respectivos de modo a garantir a sua correcta imputação e correspondente transferência do saldo anual para capitalização nos termos do n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

Recomendação 129 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se assegure junto da entidade processadora de prestações sociais a criação de mecanismos que possibilitem a informação necessária para aferir o cumprimento da lei do financiamento quanto à parcela correspondente às respectivas fontes de financiamento, designadamente no que se refere à transferência do OE para convergência de pensões.

No âmbito das transferências efectuadas para fora do Sistema não foi salvaguardado o enquadramento jurídico em que decorreram os financiamentos ao CNAF.

Recomendação 130 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que as transferências do OSS para financiamento de acções, programas e/ou projectos das entidades beneficiárias decorram sob o competente enquadramento legal em cada ano económico.

b.2) Correção dos Valores Apresentados na Conta da Segurança Social

Sem prejuízo do Mapa de Fluxos de Caixa apresentado conjuntamente com os outros elementos da CSS consolidada, não foi integrado um Mapa de Fluxos de Caixa consolidado, isto é, objecto de operações de consolidação que visem a anulação dos movimentos inter-entidades da segurança social.

Através da reconciliação entre os saldos consolidados de execução orçamental iniciais e finais constantes da conta consolidada de execução orçamental e os saldos iniciais e finais de execução orçamental indicados no Mapa de Fluxos de Caixa foram detectadas diferenças, ainda que de valor reduzido, derivadas de situações originadas em exercícios anteriores e do próprio ano, ainda não dirimidas.

Recomendação 131 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a elaboração do Mapa de Fluxos de Caixa consolidado nos termos e modelo preconizado no n.º 7.3 do POCISSSS, apresentando em parcela autónoma, o montante que subsista por reconciliar, no sentido de aumentar a transparência e permitir a conciliação de saldos entre aqueles dois documentos.

A CSS passou a evidenciar nos saldos orçamentais a totalidade dos excedentes de tesouraria, independentemente da sua integração no orçamento do ano. Esta alteração de critério iniciada com a apresentação das contas definitivas de 2003 e 2004, compatibiliza finalmente os saldos orçamentais e os fundos alheios com as disponibilidades relevadas no Balanço, dando cumprimento a sucessivas recomendações do Tribunal.



Com.
M. 1427
M.
P. 1427
S.

Recomendação 132 – PCGE/2005

O Tribunal, concordando com a evidenciação/desagregação do saldo orçamental global em saldo orçamental sem aplicação em despesa e saldo orçamental com aplicação em despesa, recomenda, no entanto, que o saldo orçamental acumulado de gerências anteriores (integrado e não integrado no orçamento) deve ser reflectido na conta consolidada das receitas e despesas da segurança social (Mapa XXII). Nos mapas de alterações orçamentais e respectiva execução anual apenas deve constar o saldo orçamental de gerências anteriores integrado no orçamento devidamente autorizado por despacho ministerial.

b.3) Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

Em 2002 foi introduzido no SSS um sistema integrado de informação financeira de âmbito nacional, suportado na solução System Applications and Products in Data Processing (SAP)-R/3, que compreende diversos módulos que abrangem as diferentes áreas da actividade da segurança social. O Tribunal de Contas tem realizado, desde 2004, o acompanhamento trimestral da execução orçamental do OSS e publicado os respectivos relatórios¹, dando, nessa sede, conta da persistência de um conjunto de factores limitativos ao bom funcionamento do Sistema de Informação Financeira, dos quais se salientam os seguintes:

- ◆ Incumprimento, por parte da generalidade das entidades que integram o perímetro de consolidação da Segurança Social, das datas determinadas pelo IGFSS para o encerramento dos períodos contabilísticos;
- ◆ Alteração sucessiva dos dados financeiros fornecidos, mensalmente, ao IGFSS pelas instituições da Segurança Social (dados do SIF mais ou menos dados não contabilizados), uma vez que não tem sido possível fazer o acompanhamento por via do SIF (a informação aí disponível não é completa), impelindo o IGFSS a efectuar a recorrendo a procedimentos extra contabilísticos (folhas de cálculo). Assim, não havendo respeito pelo encerramento dos períodos contabilísticos, os valores da execução orçamental vão sendo modificados conforme decorrem os necessários acertos, alterando, relativamente a todos os meses em aberto, os respectivos montantes.

Não existe segurança quanto à integralidade das operações, dado que, por um lado, ainda não está concluída a definição, automatização e formalização de interfaces entre sistemas, que garantam a tempestividade e a adequada fiabilidade da informação – aumentando em consequência o risco de erro, agravado pela introdução manual dos fluxos relativos ao resultado dos processamentos efectuados pelas aplicações que suportam os processos associados – e, por outro lado, subsistem limitações na identificação de determinadas operações que levam a que as mesmas não sejam reflectidas nos mapas orçamentais, no ano da sua ocorrência.

Recomendação 133 – PCGE/2005

Tendo em conta que a fiabilidade e correcção das contas da segurança social passa pela qualidade dos dados fornecidos pelos diferentes subsistemas de informação que integram o Plano estratégico dos sistemas de informação da segurança social, bem como os interfaces que os interligam, o Tribunal recomenda a urgente conclusão dos projectos em causa.

¹ Disponíveis em <http://www.tcontas.pt>

b.4) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Em 2005, o IGFSS alienou imóveis no valor de €10.275.026,97. No entanto as transferências para o IGFCSS apenas ocorreram em 2006, havendo aqui um efectivo custo de oportunidade para a entidade que gere o FEFSS, na medida em que essas verbas não puderam ser aplicadas no decorrer do ano económico.

Recomendação 134 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que as receitas provenientes de alienação de património sejam transferidas, sempre que possível, logo após a sua arrecadação, para serem geridas em regime de capitalização, tendo em vista a sua rentabilização.

3. BALANÇO E DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS

As demonstrações financeiras apresentadas na CSS resultam do processo de consolidação das contas individuais preparadas e apresentadas, nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pelas diversas instituições que fazem parte do universo do Sistema da Segurança Social, e que, em 2005, integraram o perímetro de consolidação, tendo por base o método de consolidação integral, constituindo-se como um subconjunto do universo da segurança social pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública (veja-se adiante Caixa 1 sobre a Caixa Geral de Aposentações).

A) Visão Global

As demonstrações financeiras das entidades consolidadas que integram a CSS de 2005 foram preparadas com base no Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS) tendo-se procedido à análise das operações de consolidação da CSS, à luz do “dossier de consolidação” elaborado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, e através quer do SIF, quer da validação da informação constante dos respectivos documentos da prestação de contas individuais feita ao Tribunal, com vista a apreciar se as contas consolidadas reflectem fidedignamente a situação financeira e patrimonial do sistema de segurança social.

a.1) Sistema de Informação

Tendo por base o ponto de situação expresso pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IESS) no Relatório de Gestão de 2005, encontravam-se concluídas e/ou em curso as principais aplicações/projectos que integram o Novo Sistema de Informação da Segurança Social, designadamente, no que concerne ao processo de migração e sincronismo de dados (Bases de Dados Locais/Base de Dados Nacional) para o Sistema IDQ – Sistema de Identificação e Qualificação cuja situação é de manutenção evolutiva e correctiva.

No entanto, importa referir no que concerne ao SIF que, como já se referiu, subsistem ainda deficiências decorrentes da falta de conclusão dos *interfaces*, de que são exemplo:

- ◆ a falta de migração de saldos do Sistema de Gestão dos Contribuintes (SGC) para o Sistema Integrado de Conta Corrente (SICC) e do Gestão de Tesouraria (GT) para o SIF com reflexo na relevação da dívida de contribuintes;



20m.
14/02/2017
[Handwritten signature]

- ◆ os atrasos que ainda se verificam do interface GR/SGC/SICC com impacto na contabilização da receita de contribuições, por subsistirem dificuldades na integração e compensação integral da Declaração de Remunerações no que respeita à integração das mesmas no SGC/SICC;
- ◆ a falta de carregamento da informação e não utilização “on-line” do SIF para executar as operações e registar em tempo real todos os movimentos.

a.2) Processo de Consolidação

Não obstante não ter sido dado cumprimento ao determinado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, dado que ainda não foram publicadas as normas de consolidação de contas, o IGFSS no ponto II da Nota 5 do Anexo às demonstrações financeiras apresenta em sua substituição a indicação das referências utilizadas na consolidação da conta da segurança social, a saber: “Normas constantes do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do Plano Oficial de Contabilidade (POC), as Directrizes contabilísticas emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública e as normas internacionais de contabilidade constituíram – com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado.”

O perímetro de consolidação da CSS integra todas as entidades do Sistema de Segurança Social (SSS) com excepção das seguintes entidades/situações:

- ◆ A Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi que consolida parcialmente na parte articulada;
- ◆ A farmácia anexa à “Cimentos” – Federação das Caixas de Previdência, a qual se aplica o método de equivalência patrimonial, conforme descrito na Nota 2 do Anexo às demonstrações financeiras.

O processo de consolidação de contas do SSS tem por base os documentos de prestação de contas, remetidos ao IGFSS, entidade responsável pela elaboração da Conta consolidada, competência que lhe é conferida nos termos do ponto vi) da alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º do seu Estatuto Orgânico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

As diferenças de consolidação apuradas resultaram dos movimentos de regularização e ajustamentos efectuados em situações não reconciliadas com reflexo nas contas que se indicam no quadro seguinte:

(em euros)

Contas	Diferenças de consolidação	Valor
Terceiros – Out. dev. e credores	Falta de compensação de dívidas activas e passivas	(33 052 772,76)
Acréscimos e diferimentos	Acréscimos e diferimentos activos e passivos	29 952 929,71
Resultado líquido do exercício	Reciprocidade entre Proveitos e Custos	(51 337,34)
Total		(3 151 180,39)

a.3) Evolução das Contas da Segurança Social

a.3.1) Evolução da situação económico financeira

O Balanço da Segurança Social relativo ao triénio 2003/2005, que se apresenta no quadro seguinte, evidencia o valor das correspondentes massas patrimoniais do Activo e dos Fundos Próprios e do Passivo.

Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2003	2004	2005		Variação 2005/04	
			Valor	%	Absoluta	%
Activo Líquido						
Imobilizado	494 877,0	483 264,3	479 936,0	4,9	(3 328,3)	(0,7)
Existências	2 266,7	2 099,8	1 874,2	0,0	(225,6)	(10,7)
Dívidas de Terceiros	1 561 883,8	1 794 769,5	1 916 971,0	19,5	122 201,5	6,8
Disponibilidades	6 316 015,0	6 786.784,4	7 211 765,5	73,3	424 981,1	6,3
Acréscimos e Diferimentos	97 802,7	208 091,8	226 526,3	2,3	18 434,5	8,9
Total	8 472 845,2	9 275 009,8	9 837 073,0	100	562 063,2	6,1
Fundos Próprios e Passivo						
Fundos Próprios	8 102 709,30	8 771 462,60	9 360 947,30	95,2	589 484,70	6,7
Passivo	370 135,90	503 547,20	476 125,60	4,8	(27 421,60)	(5,4)
Total	8 472 845,20	9 275. 09,80	9 837 072,90	100,0	562 063,10	6,1

Fonte: CSS de 2003, 2004 e 2005

Relativamente à evolução do Balanço no período considerado, assinala-se o seguinte:

- ◆ Em 31 de Dezembro de 2005, o património da Segurança Social, avaliado através do Activo líquido total, ascende a €9.837,1 milhões, regista um acréscimo de 6,1%, no valor de €562,1 milhões, relativamente ao ano anterior, fundamentalmente assente nas disponibilidades do sector e no activo realizável representado em dívidas de terceiros;
- ◆ Os Fundos Próprios, em 2005, representam 95,2% da segunda componente do Balanço, registando um acréscimo de 6,7% face ao período homólogo anterior;
- ◆ No Passivo, registou-se uma diminuição de 5,4%, em 2005, relativamente ao mesmo período, situação inversa à verificada no período homólogo anterior, resultante em parte da reorganização de procedimentos contabilísticos.



com.
març
2007
P. Paulo
8

a.3.1.1) Activo

Observa-se que a situação patrimonial da Segurança Social, reportada a 31 de Dezembro de 2005, mantém na sua estrutura uma composição semelhante à dos anos anteriores, isto é, os Fundos Próprios sustentam o conjunto de meios utilizados no desempenho da missão e cumprimento de objectivos, financiando os capitais alheios (Passivo), em 2005, 4,8% do total do Activo líquido.

a.3.1.1.1) Activo fixo

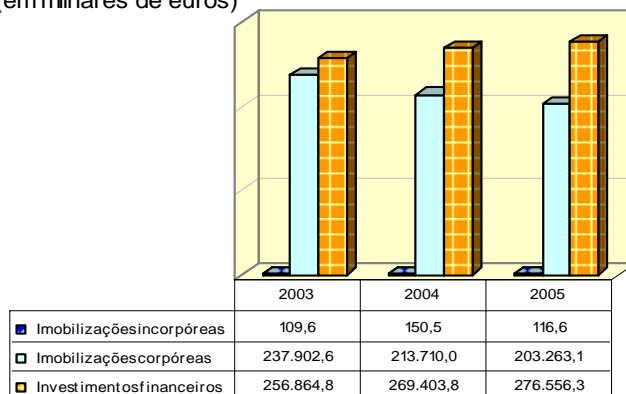
O valor do Imobilizado consta do Activo líquido pelo preço de aquisição, tendo sido aplicada a Portaria n.º 671/2000, (2.ª Série), de 17 de Abril, com excepção dos investimentos financeiros cujo Regulamento de valorimetria do FEFSS foi aprovado pelo IGFCSS.

A falta de evidência de um sistema de controlo interno que garanta uma correspondência biunívoca entre os valores contabilísticos registados no Balanço em geral e um inventário fidedigno, justifica a posição de reserva geral, neste domínio, já anteriormente expressa pelo Tribunal em sede de Parecer.

Face às inconsistências da relevação contabilística dos imóveis, quer quanto à sua identificação, quer quanto ao seu valor contabilístico, o Activo fixo da CSS encontra-se subavaliado.

Gráfico III.5 – SS – Evolução do Imobilizado

(em milhares de euros)

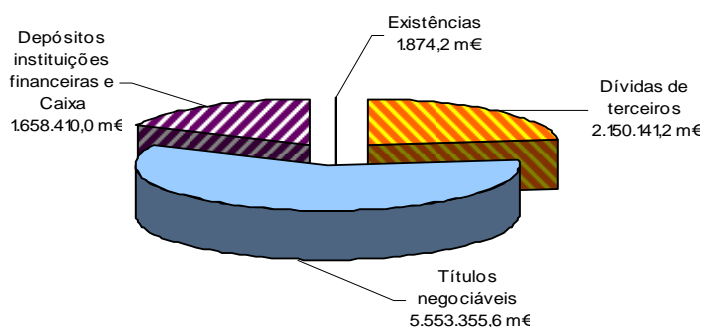


Fonte: CSS 2003 a 2005

a.3.1.1.2) Activo circulante

O Activo circulante correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, é representado na CSS em 2005, por 57,9% por “Títulos negociáveis”, 22,4% por “Dívidas de terceiros”, e 17,3% por “Depósitos em instituições financeiras” e “Caixa”, não apresentando expressão relevante o grupo patrimonial “Existências”. Estes activos assumem a imagem constante do Gráfico III.6:

Gráfico III.6 – SS – Expressão financeira do activo circulante



Fonte: CSS de 2003 a 2005

O grupo patrimonial de “Dívidas de terceiros” representa 20,6% do Activo bruto total ascendendo a €2.150 milhões, tendo as dívidas aqui englobadas sido objecto de constituição de provisões no valor de €233,1 milhões, obtendo-se em consequência um valor líquido de cerca de €1.916,9 milhões.

Quadro III.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros

(em milhões de euros)

Contas	2003	2004	2005
Contribuintes c/c	801,6	1.046,3	1.287,0
Clientes, contribuintes e utentes cobrança duvidosa	123,5	133,4	155,2
Prestações sociais a repor	208,7	248,1	177,5
Outros devedores	547,9	545,3	528,3
Outras dívidas de terceiros	2,7	5,7	2,0
Total	1 684,4	1 978,8	2 150,0
Activo bruto total	8 870,7	9 783,5	10 425,2
% / Activo bruto total	19,0	20,2	20,6

Fonte: CSS de 2003 a 2005

Relativamente à natureza e evolução destas dívidas há a assinalar o seguinte:

- ◆ Em “Contribuintes c/c” regista-se um aumento de 23%, resultante em parte de uma maior eficácia nos sistemas de informação que interagem na relevação dos factos geradores da dívida;
- ◆ Em “Devedores, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” o acréscimo verificado deve-se essencialmente ao aumento da despesa com as prestações de alimentos devidos a menores. Nesta conta foram constituídas provisões no valor de €136,5 milhões;
- ◆ Em “Prestações sociais a repor” destacam-se as correcções e regularizações efectuadas pelo ISS para regularização de movimentos contabilísticos incorrectamente registados ao longo dos exercícios económicos;



com
març
2007
P. Paulo
S

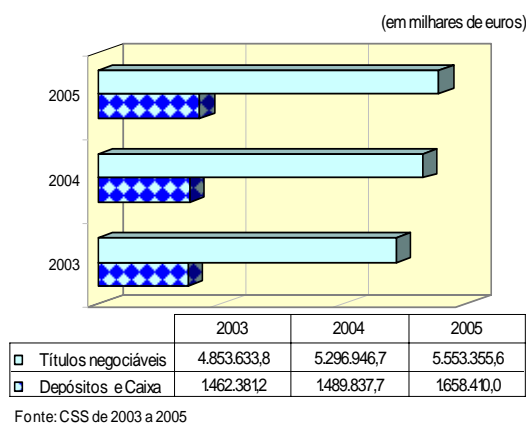
- ◆ Em “Outros devedores”, o valor líquido das operações de consolidação apresenta um decréscimo de 3,1% relativamente ao ano anterior. Sobre estas dívidas refere-se o grau de incobrabilidade e o grau de exigibilidade que põe em causa a sua relevação no activo realizável de curto prazo;
- ◆ Em “Outras dívidas de terceiros” estão incluídas as situações que integram “Empréstimos concedidos”, “Clientes c/c”, “Utentes c/c”, “Clientes, contribuintes e utentes – Títulos a receber” e “Estado e outros entes públicos” que no conjunto ascendem a €2 milhões e evidenciam, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de 64,9%.

O grupo patrimonial de “Disponibilidades” constituiu-se como o grupo hegemónico do Activo líquido representando 73,3%, ascendendo a €7.211,8 milhões e apresentando-se repartido conforme se indica:

Gráfico III.7 – SS – Evolução das disponibilidades

“Títulos negociáveis” – Representam 77% do total de disponibilidades, sendo na quase totalidade objecto de gestão por parte do IGFSS enquanto entidade gestora do FEFSS e constituídos em 67,2% por títulos da dívida pública.

“Depósitos em instituições financeiras” e “Caixa” – A liquidez imediata do sistema encontra-se na maior parte na posse do IGFSS (60,7%), sendo que a quase totalidade, 99,7%, respeita a depósitos à ordem e a prazo e 0,07 % a numerário (€4,7 milhões).



Relativamente à natureza destes activos há, ainda, a assinalar:

- ◆ Os saldos em 31 de Dezembro de 2005, de “Caixa” e “Depósitos à ordem” no ISS, no valor de €55,8 milhões (3,4% do total) e na Região Autónoma dos Açores, com 5,4%, no valor de €89,2 milhões que incluem €63,4 milhões em depósitos a prazo;
- ◆ O processo em curso para implementação da unidade de tesouraria cuja conclusão se encontra prevista para 2007;
- ◆ A concretização dos objectivos do IGFSS de maximização da rendibilidade dos excedentes de tesouraria sujeitos a monitorização, por confronto com as taxas do Mercado Monetário Internacional (MMI), concretizados através de aplicações financeiras junto do sistema bancário.

a.3.1.1.3) Acréscimos e diferimentos

O impacto da aplicação do princípio da especialização dos exercícios foi o seguinte:

(em euros)

Designação	271 – Acréscimos de proveitos		272 – Custos diferidos	
	2004	2005	2004	2005
Operações de especialização	289 048 552,48	283 426 404,93	8 218 157,73	9 960 714,05
Movimentos de consolidação	(88 560 739,88)	(66 190 769,68)	(614 143,83)	(670 067,45)
Total no Activo	200 487 812,60	217 235 635,25	7 604 013,90	9 290 646,60

Relativamente à natureza destes activos há, ainda, a assinalar:

- ◆ Em “Acréscimos de proveitos”, 39% respeitam a juros a receber, 10% são referentes a transferências a receber da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 43% relevam a expressão das dívidas da Administração Central (Ministério da Agricultura e Pescas, Ministério da Justiça e Ministério do Equipamento Social), sendo o restante (8%) relativo à especialização das operações normais;
- ◆ Em “Custos diferidos”, 61,4% respeitam a conservação e reparação de edifícios, 11,3% a custos com estudos e pareceres relacionados com a contratação de software e 17,1% são devidos a diferenças de câmbio desfavoráveis.

a.3.1.2) Fundos Próprios

Os Fundos próprios que em 2005 atingiram o total de €8.102,7 milhões, apresentaram um decréscimo de 9,4% em relação ao ano anterior, resultante sobretudo da variação ocorrida no “Resultado líquido do exercício” e nos “Resultados transitados”.

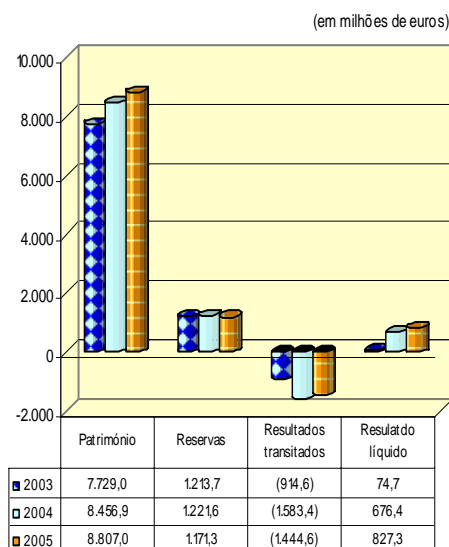
Assim:



Com. 2007
2007
2007

Gráfico III.8 – SS – Evolução dos Fundos Próprios

- ◆ O “Património”, incluindo “Ajustamentos de partes de capital em empresas”, representa 94,1% dos Fundos Próprios em 2005, contra 96,4% no ano anterior;
- ◆ Nas “Reservas” regista-se uma tendência decrescente no triénio, devido quer a uma diminuição de “Reservas legais”, quer de “Reservas estatutárias”;
- ◆ Os “Resultados transitados” negativos de €1.444,6 milhões, reflectem o impacto quer da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização realizada em 2003, quer de regularizações de grande significado efectuadas em consequência da reorganização estrutural e metodológica decorrente da reforma da segurança social;
- ◆ O “Resultado líquido do exercício” ascendeu a €827,3 milhões de euros, evidenciando em 2004 e 2005 uma melhor performance sobretudo à custa dos “Resultados financeiros” e dos “Resultados extraordinários”.



Fonte: CSS de 2003 a 2005

a.3.1.3) Passivo

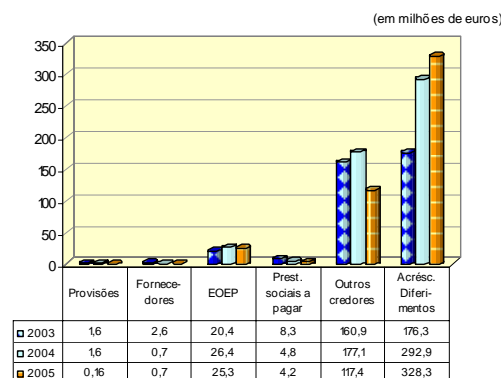
O Passivo consolidado representa 4,8% do 2.º membro do Balanço da CSS de 2005, no total de €476.125,6 milhares. O conjunto das obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza, ascende a €147.477,5 milhares.

As dívidas a terceiros representam 31% do Passivo total, evidenciando um decréscimo relativamente ao ano anterior, cuja expressão atingiu 41,5%, salientando-se:

- “Outros credores” que, pese embora representem 79,5% do total, registam um decréscimo de 33,3%, face ao período homólogo anterior;
- “Estado e outros entes públicos”, com um peso de cerca de 17%, que respeitam a retenções de impostos sobre o rendimento e a contribuições para a segurança social;

Os Acréscimos e diferimentos representam cerca de 69% do Passivo e registaram um aumento de 34,9%, face ao ano anterior.

Gráfico III.9 – SS – Evolução do Passivo



Fonte: CSS de 2003 a 2005

Relativamente à natureza destes passivos há ainda a assinalar o seguinte:

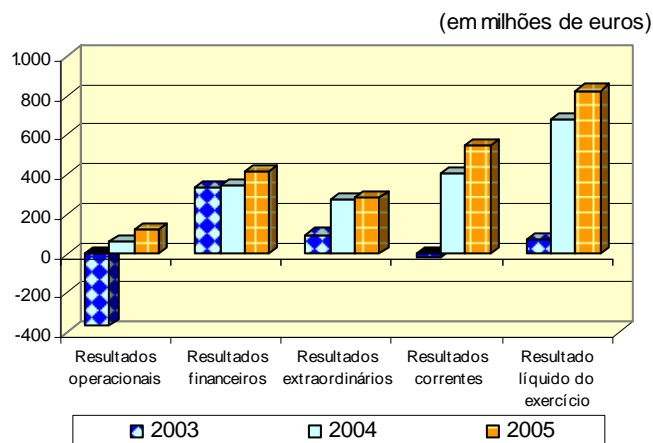
- ◆ O total agregado das responsabilidades relevadas em “Outros credores” pelas instituições consolidadas foi objecto de movimentos de consolidação que reduziram o seu valor em 75,5%;
- ◆ 87,5% dos “Acréscimos de custos” respeitam a remunerações a pagar designadamente férias, subsídio de férias e encargos sociais;
- ◆ 47,4% dos “Proveitos diferidos” referem-se a receitas provenientes de jogos sociais (Euromilhões) devidas pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;
- ◆ 40% dos “Proveitos diferidos” têm como origem os saldos dos programas com dotação própria (Programa Ser Criança, PAII, PAFAC e ainda aos saldos do FSE FEDER e PIDDAC-OE, RMG e Programa de Expansão e Desenvolvimento da Rede pré-escolar).

a.4) Demonstração de Resultados Consolidados

a.4.1) Evolução dos resultados no triénio 2003/2005

Em termos comparativos, a Demonstração de resultados, no triénio 2003/2005, apresentava a seguinte composição:

Gráfico III.10 – SS – Evolução dos resultados



Fonte: CSS 2003 a 2005

Nos pontos seguintes, apresentam-se, resumidamente, as componentes mais significativas da formação dos diferentes tipos de resultados.

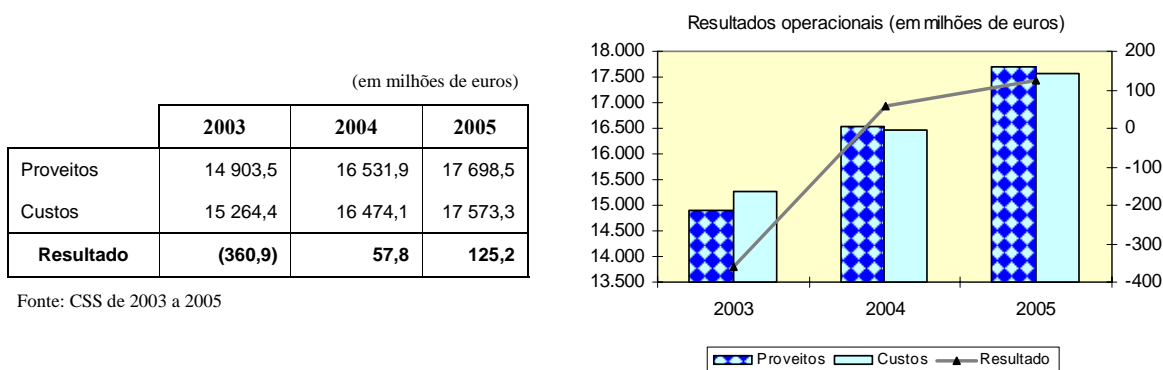


com
març
2007
P. P. P.

a.4.1.1) Resultados operacionais

O Resultado operacional, em 2005, ascendeu a €125,2 milhões evidenciando uma melhoria significativa, se compararmos com o resultado gerado no triénio, sobretudo em 2003, que atingiu um valor negativo de €360,9 milhões.

Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados operacionais



O apuramento desta componente, em função dos proveitos e ganhos e dos custos e perdas gerados no ano, suscita os seguintes comentários:

- ◆ “Impostos e taxas” representam 66,7% do total dos proveitos obtidos. Incluem, essencialmente, a cobrança de contribuições e cotizações específicas do Sistema, evidenciando um crescimento que, no ano em análise, foi de 5,1%;
- ◆ As “Transferências e subsídios correntes obtidos”, cuja origem principal é o Orçamento do Estado (€4.978,9 milhões), representaram 33% do total dos proveitos e ganhos, e que cresceram 10,9%, relativamente a 2004;
- ◆ Os “Outros proveitos e ganhos operacionais”, que incluem “Prestações de serviços” e “Proveitos suplementares”, registam um acréscimo de 52,2%, explicado pelo aumento dos proveitos relativos à comparticipação do fundo de garantia salarial do ano, no valor de € 39.974,5 milhares, em comparação com €21.986,1 milhares, em 2004;
- ◆ As “Transferências correntes concedidas e prestações sociais” representam a quase totalidade dos custos e perdas operacionais assumidos pela Segurança Social, no valor de €17.005,7 milhões (96,8%), onde se destacam as transferências para as famílias, evidenciando uma tendência crescente no triénio;
- ◆ As restantes contas de custos e perdas operacionais evidenciam uma redução de 0,4% no ano em análise, que, no conjunto, representam apenas 3,2% do total, integrando os custos de estrutura do Sistema, designadamente os custos com pessoal, com 2,1%.

a.4.1.2) Resultados financeiros

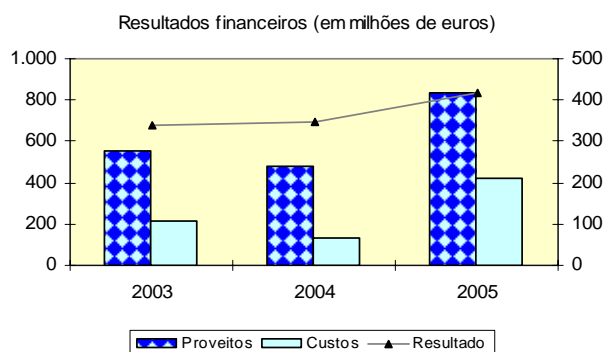
Em 2005, o resultado financeiro apurado foi de cerca de €419,4 milhões, com uma variação relevante face ao ano anterior de 20,7% (quando no ano anterior a variação se tinha cifrado em 2,9%, face a 2003).

Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados financeiros

(em milhões de euros)

	2003	2004	2005
Proveitos e ganhos financeiros	554,0	480,0	837,0
Custos e perdas financeiros	216,2	132,6	417,6
Resultado financeiro	337,7	347,4	419,4
Variação	149%	2,9%	20,7%

Fonte: CSS de 2003 a 2005



Tendo em conta a importância do Instituto de Gestão Fundos de Capitalização da Segurança Social no apuramento dos resultados financeiros, consentâneo com o seu objectivo principal, importa referir que este Instituto contribui com €395,3 milhões, ou seja 94,2%, observando-se o seguinte:

- ◆ O IGFCSS, em 2005, é responsável por 89,7% do resultado apurado em “Juros obtidos” vs “Juros suportados”, cabendo-lhe um resultado positivo de €190,7 milhões, posição que, em termos absolutos, se manteve ao nível do registado no ano anterior, no valor de €191,6 milhões, pese embora, em termos relativos, esta contribuição tenha representado apenas 58,2% naquele exercício;
- ◆ No balanceamento de “Outros proveitos e ganhos financeiros” e “Outros custos e perdas financeiros”, a contribuição da mesma instituição foi de €153,9 milhões, cobrindo resultados financeiros negativos nestas contas, gerados pelas restantes instituições do perímetro.

a.4.1.3) Resultados extraordinários

Em 2005, o resultado extraordinário apurado foi de cerca de €282,6 milhões, apresentando uma variação de 4,2% face ao período homólogo anterior. Salienta-se que, no período 2003/2004, se registou um aumento de €173,74 milhões.



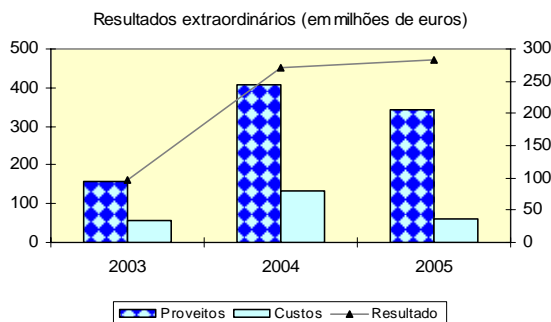
Com.
M.º
M.
P.
S.

Gráfico III.13 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2003	2004	2005
Proveitos	155,7	406,0	341,4
Custos	57,9	134,8	58,9
Resultado extraordinário	97,8	271,2	282,6
Varição	124,7%	177,3%	4,2%

Fonte: CSS de 2003 a 2005



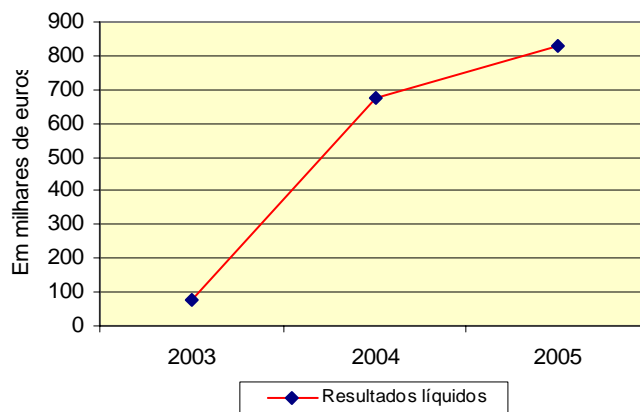
Na Demonstração do resultado extraordinário ressaltam as componentes que face ao carácter eventual e/ou excepcional dos factos subjacentes, determinam estes resultados:

- ◆ As “Transferências de capital concedidas”, no valor de €35.370,7 milhares, representam 60,1% do total dos custos e perdas extraordinários, com um acréscimo de 11,7% relativamente ao ano anterior;
- ◆ As “Dívidas incobráveis” respeitam em 90% a dívidas de contribuintes, tendo relevado custos no valor de €3.493,8 milhares, quando em 2003 e 2004, apenas se tinham considerado, respectivamente €66,8 e €698,0 milhares;
- ◆ No balanceamento de “Ganhos e perdas em imobilizações” apura-se um resultado de €8.346,6 milhares, para o qual contribuíram de forma significativa as mais-valias obtidas na alienação de imóveis;
- ◆ Os proveitos registados em “Benefícios de penalidades” contratuais ascenderam a €52.014,2 milhares, essencialmente devidos à mora de contribuições, juros vincendos e multas de rendas;
- ◆ As correcções favoráveis ou desfavoráveis traduziram-se numa contribuição de €222.451,9 milhares para o resultado, decorrente em especial de regularizações em prestações sociais;
- ◆ Em “Outros proveitos e ganhos extraordinários”, salientam-se as transferências de capital obtidas (em especial do OE – Participação Portuguesa nos projectos co-financiados, com cerca de €9.717,5 milhares e do PIDDAC – OE com €1.083,5 milhares) e prestações prescritas que ascenderam a €7.106,3 milhares.

a.4.1.4) Resultado líquido do exercício (RLE)

Como se referiu, a CSS, no triénio 2003/2005, integra a totalidade das instituições que compõem o perímetro de consolidação, assegurando nessa conformidade o princípio da comparabilidade, pelo que se procede à evidenciação no gráfico III.4 do resultado líquido apurado no referido período o qual em 2005 que atingiu cerca de €827.256,4 milhares:

Gráfico III.14 – SS – Evolução do Resultado líquido



Fonte: CSS de 2003 a 2005

O RLE resulta do apuramento dos diferentes tipos de resultados nos termos previstos no POCISSSS, reflectindo as observações e comentários desenvolvidos na análise, que se faz neste Parecer, expressando-se que no futuro, face à optimização do Sistema de Informação global, o respectivo apuramento traduza e evidencie com maior rigor o resultado da actividade financeira da Segurança Social em cada exercício económico.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e Regularidade

Apesar do estipulado no artigo 5.º Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que aprovou o POCISSSS, em matéria de consolidação de contas, remeter as especificações para legislação a aprovar por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, tal ainda não aconteceu, tendo o IGFSS no ponto II da Nota 5 do Anexo às demonstrações financeiras, apresentado as referências sobre as quais assentou o processo de consolidação. Contudo, nenhum dos documentos enunciados na referida nota se encontra vocacionado para dar consistência às contas de um subsector do Sector público Administrativo do Estado, como é o caso da Segurança Social que carece, em absoluto, de normalização específica.

Recomendação 135 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se dê cumprimento ao estipulado no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, condição indispensável para que, de forma transparente seja adequadamente relevada a situação económico-financeira e patrimonial do SSS.



20m.
14/02/17
[Signature]

b.2) Correção dos Valores Apresentados na CSS

b.2.1) Processo de consolidação

O processo de consolidação ainda decorreu nos moldes utilizados nos anos anteriores face à impossibilidade de conclusão do “Módulo consolidação” do SIF, que visa suportar automaticamente o processamento de tais operações. Os procedimentos alternativos adoptados, pela sua dimensão e complexidade, comportam potenciais riscos na fiabilidade e compatibilidade da informação produzida.

Recomendação 136 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a automatização urgente dos procedimentos subjacentes ao processamento das operações de consolidação por forma a obter o resultado das operações de consolidação em SIF, como garante da sua transparência e fiabilidade.

Para análise do processo de consolidação, procedeu-se à verificação e validação das operações de agregação de contas, ajustamentos e reclassificações prévias, conciliação de contas, eliminação de dívidas activas e passivas e eliminação de operações recíprocas, sendo de referir o seguinte:

- ◆ O montante apurado em diferenças de conciliação de contas, reconhecido em Fundos Próprios na conta “571 – Reservas legais”, no total de €- 3.151.180,39, foi lançado em “Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar” quando, na realidade, não existem factos geradores nesta rubrica na conta consolidada;
- ◆ Os movimentos de reconciliação dos saldos e das operações recíprocas entre as entidades consolidadas não garantem que os ajustamentos efectuados nas operações de consolidação reflectam a totalidade das transacções efectivamente realizadas entre as entidades consolidadas, pelo que não existe segurança suficiente de que a Conta Consolidada da Segurança Social, quanto à sua fiabilidade, apresente uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados consolidados do Sistema de Segurança Social.

O Anexo às demonstrações financeiras consolidadas não contém informação sobre as operações que justificam as diferenças de consolidação, designadamente os esclarecimentos pertinentes que determinaram variações significativas nas demonstrações financeiras consolidadas.

Recomendação 137 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se proceda à integração da justificação dos factos geradores das diferenças de consolidação no Anexo às demonstrações financeiras do respectivo exercício.

As operações de consolidação efectuadas sobre as contas das entidades consolidadas provocaram os seguintes ajustamentos no Balanço da CSS:

(em euros)

	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo Líquido	(1 223 280 774,49)	9 837 073 003,96
Fundos Próprios	(763 746 751,17)	9 360 947 390,67
Passivo	(459 534 023,32)	476 125 613,29

Em 2005, as confirmações efectuadas demonstraram que o SIF/SAP, conforme referido no Parecer anterior, não acautela o princípio da não compensação implicando uma subavaliação dos saldos evidenciados no Balanço do ISS, relativamente às contas mistas.

As demonstrações financeiras do ISS, geradas pelo SIF, correspondem à agregação do conjunto das demonstrações financeiras dos Serviços/subentidades que integram este Instituto, não tendo o mesmo eliminado as dívidas activas e passivas e demais movimentos intra-subentidades encontrando-se os valores inscritos naqueles documentos sobreavaliados.

Recomendação 138 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a definição de procedimentos que viabilizem a eliminação dos movimentos inter-subentidades até à construção do correspondente procedimento automático em SIF em ordem à obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras.

b.2.2) Balanço e Demonstração de resultados

Foi efectuada a análise às demonstrações financeiras apresentadas ao Tribunal nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelas instituições que integram o perímetro da CSS.

Quer da análise às demonstrações financeiras das instituições quer das verificações e validações no SIF, quer, ainda, com base nos resultados das auditorias realizadas, observa-se o seguinte:

b.2.2.1) Imobilizado

Mantém-se a posição de reserva tomada em Pareceres anteriores no que concerne à fiabilidade dos saldos finais do Imobilizado corpóreo, pelo facto de não existir evidência de que haja um sistema de controlo interno que garanta uma correspondência biunívoca entre os valores contabilísticos registados no Balanço em geral e um inventário fidedigno, isto é, resultante de um adequado e efectivo processo de arrolamento de todos os bens móveis e imóveis na posse e/ou titulados pelas diferentes entidades, facto que, de acordo com as informações disponíveis, continua a subsistir. De realçar, no entanto, os trabalhos desenvolvidos pelo ISS nesta área em 2006 no sentido de criar condições para a solução desta deficiência. No entanto, dada a situação que persiste relativamente às situações do passado não é possível garantir a fiabilidade da relevação contabilística destes activos, designadamente, quanto às seguintes situações:

- ◆ Encontra-se ainda em curso o processo de regularização da sua titularidade e competente registo, pelo que nem todos os bens imóveis se encontram relevados na CSS;
- ◆ Existem bens imóveis relevados pelo valor de referência de 1 Euro, por exigência do SIF/SAP para registo administrativo dos bens;
- ◆ Os imóveis estão relevados por um valor contabilístico muito abaixo do seu justo valor, não contribuindo para uma imagem verdadeira e apropriada destes activos.

Recomendação 139 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres quanto à necessidade de recuperar a informação sobre o imobilizado a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Activo do Balanço.



Com.
14/2017
[Handwritten signature]

b.2.2.2) Dívidas de terceiros

Com a implementação do conjunto das aplicações que integram o Sistema de Informação Integrado da Segurança Social a relevação contabilística no SIF depende da qualidade da informação gerada pelo conjunto das aplicações que interagem com o processamento de todos os factos que a influenciam.

No entanto, não existe ainda segurança quanto à integralidade dos registos e da relevação pelo seu exacto valor, dado que em 2005 o SICC – Sistema Integrado de Conta Corrente, não alcançou o desempenho pretendido, facto imputável à impossibilidade de migração de saldos das antigas aplicações, condição indispensável para o efeito, mantendo-se também as dificuldades de ausência de *interface* com o SEF/SGC/SICC.

Não obstante, em 2005 iniciou-se o processo de migração de saldos de contribuintes para o SARS – Sistema Auxiliar de Regularização de Saldos, para posterior migração para o SICC que interage com o SIF através de um *interface* cuja entrada em produção se previa para Junho de 2006.

As dívidas relevadas em “Outros devedores” englobam uma panóplia de situações recorrentes, de carácter excepcional, que não obstante as recomendações do Tribunal em sucessivos Pareceres permanecem por regularizar, assumindo a sua recuperação elevado grau de incobrabilidade.

Sobre estas dívidas, tendo em conta a exigibilidade que exibem, o activo realizável de curto prazo encontra-se sobreavaliado.

Tal deve-se à falta de informação sobre a caracterização dos créditos a qual influencia a qualidade da informação financeira quer quanto à relevação das dívidas no activo realizável quer quanto à adequada constituição de provisões, bem como a adequada relevação contabilística e/ou extra-contabilística dos processos em mora, contencioso ou prescrição.

Recomendação 140 – PCGE/2005

- O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres, no sentido de:*
- Serem envidados esforços no combate à fraude e evasão contributiva;*
 - Se proceder à reclassificação das dívidas segundo critérios de exigibilidade;*
 - Diligenciar com vista a obter decisão política para a resolução de situações dela dependentes;*
 - Melhorar a qualidade da informação constante do Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.*

b.2.2.3) Fundos próprios

O valor de Balanço da conta “Reservas estatutárias” na parte respeitante ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissional (CNPRP) reflecte o diferendo que subsiste entre o IGFSS e esta entidade, de cerca de €760 milhões, quanto à interpretação da norma constante do n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 160/99, de 11 de Maio, e o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 199/99, de 8 de Junho. Esta situação origina um ajustamento recorrente em sede de consolidação de elevado montante.

Recomendação 141 – PCGE/2005

- O Tribunal reitera a recomendação expressa em Pareceres anteriores de serem adoptadas as medidas que sejam consideradas necessárias para a resolução desta questão.*

Apesar da relevância que tem assumido a expressão financeira dos movimentos de grande significado na conta de “Resultados transitados” e conseqüentemente no correspondente reflexo no total dos Fundos Próprios das CSS não é efectuada a devida divulgação dos factos que suportam tais movimentos de carácter excepcional ou extraordinário pelas respectivas instituições.

Recomendação 142 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres no sentido de integrar no Anexo às demonstrações financeiras e/ou Relatório da CSS a correspondente nota explicativa à conta de “Resultados transitados” sobre as variações ocorridas no ano de carácter extraordinário e de grande significado.

b.2.2.4) Passivo

Na conta “Provisões para riscos e encargos” foi corrigido, em 2005, o valor incorrectamente contabilizado pelo IGFCSS e que respeitava a provisões do Activo.

Em obediência ao princípio da especialização do exercício foram relevados acréscimos e diferimentos pelas instituições que integram o perímetro de consolidação.

Recomendação 143 – PCGE/2005

Apesar da melhoria verificada na evidenciação das responsabilidades, tendo em conta que nem sempre é disponibilizado em tempo útil o Relatório analítico sobre a CSS, o Tribunal recomenda que a especificação e/ou justificação dos factos relevantes neste domínio passe a integrar o Anexo às demonstrações financeiras.

b.3) Economia, Eficiência e Eficácia da Gestão

No que concerne à implementação da tesouraria única da Segurança Social, ao contrário dos pagamentos que estão ainda muito dependentes da conclusão dos interfaces entre os diferentes sistemas aplicativos que lhes estão subjacentes, ao nível dos recebimentos, os actuais canais de cobrança asseguram já a centralização dos recebimentos em contas do IGFSS, no que respeita a contribuições, independentemente do canal utilizado para o recebimento.

Recomendação 144 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam desenvolvidas todas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma, enformador do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social, face ao disposto no n.º 4.º do art.º 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e no n.º 5.º do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que estabelecem que a segurança social dispõe de uma tesouraria única, em articulação com a tesouraria de Estado e regulada por diploma próprio, que assegure a efectivação da cobrança das suas receitas, bem como dos pagamentos conexos com as correspondentes modalidades de protecção social e, bem assim, o disposto no art.º 3.º do n.º 2.º da alínea d) subalínea iii) do Estatuto do IGFSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, que encarrega o respectivo Instituto de “Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação de receitas e dos respectivos fundos movimentados pela rede de cobranças”.



Com.
M. 127
M.
P. 127
P. 127

b.4) Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

Não foi nomeada a Comissão de Fiscalização prevista na lei.

Em 2005, à semelhança do ano anterior, o acompanhamento dos procedimentos de controlo interno e auditoria às demonstrações financeiras das quatro maiores instituições do Sistema foi ainda efectuado pela empresa especialmente contratada para prestação de serviços de auditoria e *follow up* da implementação da reforma da segurança social.

No âmbito do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado de que é membro o IGFSS, em representação do MTSS, foram produzidos pelo GA/ASSSS diversos relatórios de avaliação pormenorizada sobre os resultados, conclusões e recomendações das diferentes auditorias realizadas pelas instituições de controlo, cujas conclusões contribuíram para sistematizar e promover a resolução das deficiências identificadas, de que é exemplo os resultados obtidos pela análise da conformidade dos procedimentos contabilísticos do SIF com as orientações contabilísticas estabelecidas e de que resultou a detecção de erros na parametrização dos procedimentos automáticos cuja existência põe em causa a exactidão e fiabilidade do resultado das operações contabilísticas.

b.5) Outras Observações

Não foi disponibilizado o Relatório analítico sobre a CSS de 2005 pelo que a elaboração do presente Parecer recaiu sobre a informação publicada com a Conta Geral do Estado nos termos da lei. Contudo, para melhor leitura e compreensão da informação financeira consolidada da segurança social pelos seus utilizadores e cidadão comum, considera-se essencial a divulgação dos factos relevantes e de carácter extraordinário e, bem assim, dos acontecimentos que influenciam no todo ou parte as demonstrações financeiras individuais e consolidadas em cada exercício económico. Tal divulgação deverá constar das Notas explicativas no Anexo às Demonstrações financeiras e/ou do Relatório de Gestão consolidado.

Recomendação 145 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda a divulgação no Anexo às demonstrações financeiras e/ou Relatório da CSS dos factos relevantes e de carácter extraordinário e dos acontecimentos que influenciam no todo ou em parte as demonstrações financeiras individuais e consolidadas em cada exercício económico.

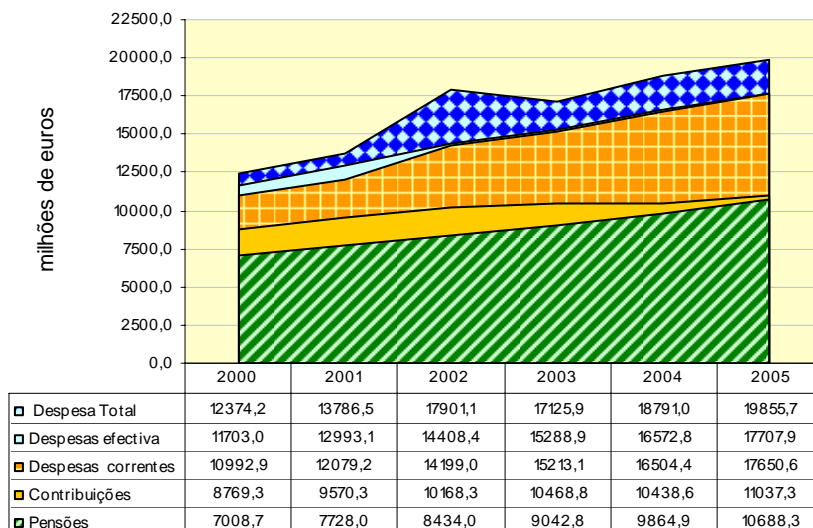
4. PENSÕES

A) Visão Global

O peso das pensões nas despesas correntes e na despesa total tem vindo a crescer desde 2002, atingindo, respectivamente, 60,6% e 53,8% em 2005. No período em análise, as despesas com pensões variaram entre um mínimo de 58,5% da despesa efectiva, em 2002, e um máximo de 60,4%, em 2005.

A tendência para o aumento acentuado das despesas com pensões de velhice e de sobrevivência explica-se, fundamentalmente, com o aumento do número de pensionistas e da pensão média, decorrente da entrada de novos pensionistas que recebem pensões mais elevadas, em média, do que os pensionistas que saem do sistema por falecimento.

Gráfico III.15 – SS – Evolução das despesas com Pensões



Fonte: CSS/2000 a CSS/2005

Neste período, reduziu-se o hiato entre os montantes de contribuições e os gastos com pensões: enquanto em 2000, 79,9% das receitas das contribuições dariam para pagar os gastos com pensões (o que se traduzia numa taxa de cobertura de 1,25), em 2005 já eram necessárias 96,8% destas receitas, o que reflecte uma taxa de cobertura de apenas 1,03.

A taxa de crescimento anual homóloga das despesas com pensões manteve-se, no período, sempre acima da taxa de crescimento das contribuições e acima dos 7%.

a.1) Despesa com Pensões por Subsistema e Eventualidade

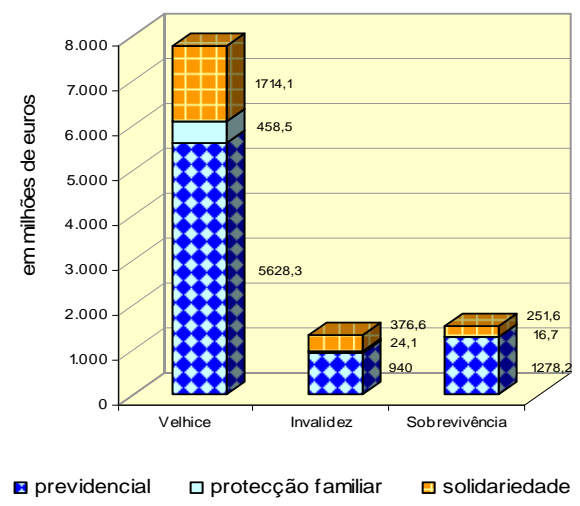
Em 2005, os gastos com a eventualidade velhice representaram 73% dos gastos com pensões, restando 12,5% para pensões por invalidez e 14,5% para a eventualidade sobrevivência.

O subsistema previdencial é predominante no financiamento das três eventualidades (82,6% da sobrevivência, 72,1% da velhice e 70% da invalidez) embora o subsistema de solidariedade represente também uma parcela significativa, principalmente nas eventualidades de invalidez (28,1%) e na velhice (22%) o que significa que a política de solidariedade suportada pelo Estado, sem correspondência em carreiras contributivas actuarialmente suportadas, tem ainda grande relevância.



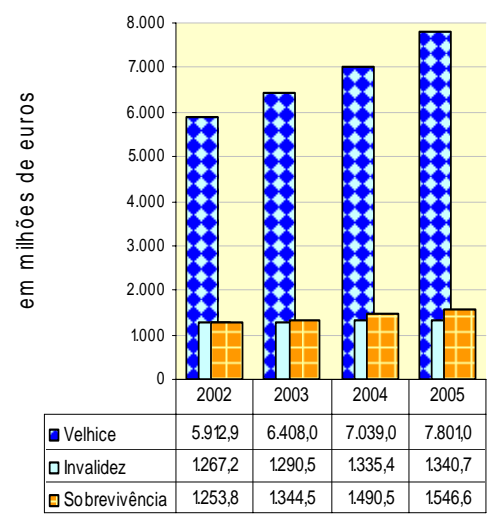
com. 14/02/07
[Handwritten signature]

Gráfico III.16 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões, 2005



Fonte: CSS/2005

Gráfico III.17 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade



Fonte: CSS/2002 a CSS/2005

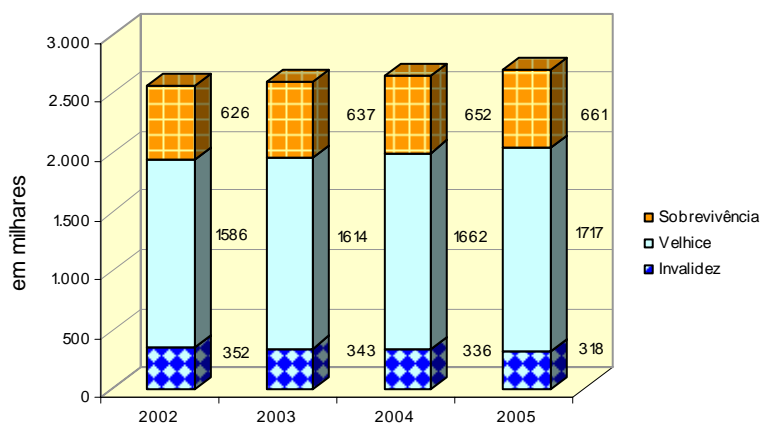
Em 2005, as três eventualidades viram reforçados os montantes dispendidos: com a velhice mais 10,8%; com a invalidez mais 0,4% e com a sobrevivência 3,8%. A taxa de crescimento médio anual, entre 2002 e 2005, dos gastos com a eventualidade velhice foi de 9,7%, com a eventualidade invalidez de 1,9% e com a eventualidade sobrevivência, 7,2%.

a.2) Evolução dos Dados Físicos

Em termos líquidos, entre 2002 e 2005, o número total de pensionistas aumentou em 132 mil indivíduos (mais 1,7%), com a contribuição das eventualidades de sobrevivência e velhice que, só em 2005, se reforçaram em mais 64 mil indivíduos. Os pensionistas por invalidez, pelo contrário, têm decrescido: menos 18 mil beneficiários face a 2004 e menos 34 mil face a 2002.

Em 2005, os pensionistas por velhice representavam a maior fatia, 63,7%, os beneficiários de pensões por sobrevivência 24,5% e os pensionistas por invalidez os restantes 11,8%.

Gráfico III.18 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade



Fonte: IIESS - Estatísticas da Segurança Social

5. DÍVIDA DE CONTRIBUINTES

A) Visão Global

A dívida de contribuintes continua a constituir uma área relevante do Activo realizável do Balanço da Segurança Social e nessa conformidade tem vindo a ser objecto de análise em sede de Parecer da CSS.

a.1) Evolução da Dívida de Contribuintes

As “Dívidas de terceiros de curto prazo”, após deduzidas as provisões, constituem o segundo grupo patrimonial do Activo líquido, no total de €1.916.871,2 milhares, registaram, em 2005, um acréscimo de 6,8% em relação ao período homólogo anterior. As dívidas de contribuintes que representam 67,2% deste grupo encontram-se desagregadas no Quadro III.5 com a seguinte expressão financeira, no triénio 2003/2005:



com
març
2007
P. P. P.
9

Quadro III.5 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes no Activo

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes	2003	2004	2005
Curto prazo			
Contribuintes c/c	801 623,8	1 046 308,2	1 286 978,8
Cobrança em atraso – Contrib. de cobrança duvidosa	309,1	309,1	309,1
Cobrança em litigio – Contrib. de cobrança duvidosa	47,4	45,4	45,4
Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	718,1
Subtotal	802 698,4	1 047 380,8	1 288 051,4
Varição %	(75,3)	30,5	23,0
Créditos cedidos	1 995 247,8	-	-
Total	2 797 946,2	1 047 380,8	1 288 051,4
Efeito da operação de titularização (%)	(13,9)		

Fonte CSS de 2003 a 2005

Este grupo é significativamente representado pelas dívidas de “Contribuintes c/c” que em 2005, face a 2004, registaram um aumento de 23%. A sua expressão financeira, em termos brutos, é a seguinte:

(em milhares de euros)

	Contribuintes c/c (1)	Dívidas de Terceiros - CP (2)	Activo Bruto (3)	Peso %	
				(1)/(2)	(1)/(3)
2003	801 623,8	1 684 433,0	8 870 749,0	47,6	9,0
2004	1 046 308,3	1 978 846,8	9 783 564,0	52,9	10,7
2005	1.286 978,8	2 150 041,4	10 425 159,8	59,9	12,3

a.2) Operação de cessão de créditos para efeitos de titularização

Com enquadramento jurídico na Lei n.º 103/2003, de 5 de Dezembro, no Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, em 19 de Dezembro de 2003 foi celebrado um contrato de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, com a *Sagres - Sociedade de Titularização de Créditos, SA*, pelo montante de €11.441.384.977 repartido conforme se indica:

(em euros)

Dívidas fiscais da responsabilidade da DGCI	9 446 137,174
Segurança Social	1 995 247,803
Processos executivos a correr termos nos Serviços de Execuções Fiscais da DGCI	1 623 224 948,89
Processos executivos a correr termos nas Secções de Processo da segurança Social	372 022 854,11

O total contratualizado correspondeu ao valor nominal global dos créditos em fase de cobrança coerciva, através de processos de execução instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003.

O quadro seguinte sintetiza as cobranças efectuadas no *portfólio* dos créditos cedidos pela segurança social desde o início até 31 de Dezembro de 2005 e o apuramento do valor a transferir para a *Sagres – Sociedade de titularização de créditos, SA*:

Quadro III.6 – SS – Movimentos que contribuíram para a alteração do portfólio até 31/12/2005

(em euros)

Período de cobrança	Cobrança (1)	1% do valor a reter no período (2)	Valor retido no período anterior (3)	Má cobrança detectada no período dentro do limite do valor retido (4)	Transferências IGFSS para DGT (5)=(1)-(4)	Transferências da DGT para a Sagres (6)=(1)+[(3)-(4)-(2)]
Até 31/12/2004	70 370 741,42	606 423,70	570 097,25	264 180,39	70 106. 60,03	70 045 462,98
Manifest Error Payment em 2004						(24.770,60)
Total em 31/12/2005	49 298 781,00	492 988,00	485 698,00	104 944,00	49 193 838,00	49 186 548,00
Total acumulado em 31/12/2005	119 669 522,42	1 099 411,70	1 055 795,25	369 124,39	119 300 398,03	119 232 010,98

Fonte: Informação do IGFSS e DGCI

Os movimentos contabilísticos realizados em 2005 relativamente à operação de cessão de créditos para titularização, foram os seguintes:

- ◆ O total das cobranças transferido pelo IGFSS para a DGT ascendeu a €49.193,8 milhares (inclui o valor de €7.290 que resulta do cálculo do apuramento das transferências para a Sagres, as quais têm em consideração o valor a reter (1%) no período “n” deduzido do valor retido no período “n-1”);
- ◆ Foi entregue à Sagres, SA o valor de €49.186,5 milhares, respeitante a €26.823 milhares cobrados pelos SEF da DGCI, e €22.475,7 milhares, pelas Secções de Processo da Segurança Social, (a diferença de €104,9 milhares respeita à má cobrança detectada no período dentro limite do valor retido);
- ◆ A má cobrança detectada ascendeu a €113.020,52, incluindo-se neste total o valor €8.076,52 respeitante à má cobrança detectada na DGCI acima do limite de 1% nos termos do contrato;
- ◆ A comissão de gestão prevista no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, reportada pela DGCI, em termos acumulados, com referência a Fevereiro de 2006 ascende a €1.122,8 milhares. No IGFSS a imputação dos proveitos a 31 de Dezembro de 2005 foi de €1.058,2 milhares.

Salienta-se que de acordo com os procedimentos instituídos pela Circular Normativa n.º 11/CD/04, de 07 de Abril de 2004, do IGFSS, a contabilização dos recebimentos/cobranças por conta da *Sagres – STC, SA*, até perfazer o valor inicial da contrapartida dos créditos cedidos pela segurança social, é feita por operações de tesouraria, não afectando a execução orçamental dos anos económicos em que ocorram nem as demonstrações financeiras do IGFSS e, conseqüentemente, da Conta consolidada.



com.
març
2007
[Signature]

B) Observações e Recomendações

b.1) Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

A transparência e veracidade das dívidas relevadas em “Contribuintes c/c” está fortemente dependente da conclusão e optimização dos sistemas que interagem na sua gestão e controlo, como sejam o Identificação e qualificação (IDQ), o SGC que será substituído pelo SICCC e GT, estes últimos com reflexo directo no SIF e, conseqüentemente, também dependente dos *interfaces* e da plataforma de integração com o SIF, pelo que, tendo em conta as dificuldades ainda subsistentes, não existe garantia de que as dívidas de contribuintes correspondam ao seu efectivo valor, porquanto não existe segurança na correcção, classificação, integridade e totalidade das mesmas.

Recomendação 146 – PCGE/2005

Tendo em conta que a fiabilidade e relevação da totalidade da dívida de contribuintes no Balanço depende da optimização dos processos desencadeados a montante pelos diferentes subsistemas de informação que lhes estão subjacentes, o Tribunal, em ordem a uma melhor e mais fidedigna informação financeira, recomenda ao IGFSS que providencie junto do IIESS (actual Instituto de Informática, IP), celeridade no processo de conclusão dos referidos projectos, designadamente do SICCC.

6. PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Evolução dos Fundos Próprios e dos RLE do IGFCSS e Composição do FEFSS

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto, foi criado o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), tendo por objectivo a oposição às dificuldades estruturais do Sistema de Segurança Social, visando a sua estabilização financeira e maior solidez.

Pelo Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, foi criado o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, sucedendo, para todos os efeitos jurídicos e patrimoniais, ao FEFSS, tendo por objecto a gestão de fundos de capitalização do Sistema de Segurança Social e de outros sistemas previdenciais.

a.1) Evolução dos Fundos Próprios e dos RLE do IGFCSS

Os Fundos Próprios do IGFCSS, maior parcela dos investimentos financeiros realizados pela Segurança Social, ascenderam, no exercício económico de 2005, a €6.188,1 milhões, configurando um aumento de 7,1% (€409 milhões, em termos absolutos) relativamente a 2004. Esta variação positiva dos Fundos Próprios deve-se, principalmente, às valias neste ano obtidas, no valor de €198,6 milhões de euros e aos rendimentos auferidos, no total de €158,9 milhões.

Por sua vez, o “Resultado líquido do exercício” de 2005 atingiu os €392,6 milhões, reflectindo, em relação ao ano anterior, um crescimento de 22,4%, ou seja, €71,9 milhões, em valor absoluto.

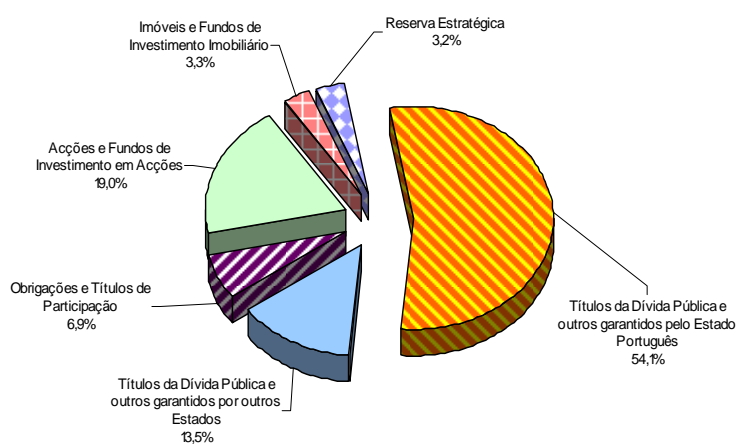
No ano económico de 2005, fruto, essencialmente, da performance dos mercados accionistas, a taxa de rendibilidade do FEFSS fixou-se nos 6,76%, enquanto que no ano anterior havia atingido os 5,9%. Refira-se também que, em 31 de Dezembro de 2005, o FEFSS equivalia a 6,9 meses do montante total de gastos com pensões.

a.2) FEFSS – Aplicação em Valores Mobiliários e Imóveis

Pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro, foi aprovado o novo Regulamento de Gestão do FEFSS e revogada a Portaria que aprovara o anterior (Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro).

Cumprindo o estipulado no novo Regulamento de Gestão, a composição do activo do FEFSS passou a ser, no final do exercício económico de 2005, a exposta no gráfico seguinte:

Gráfico III.19 – SS - FEFSS – Aplicação em valores Mobiliários e Imóveis em 31/12/2005



Fonte: Relatório e Parecer da Comissão de Fiscalização do IGFCSS - 2005



20m.
14/02/07
[Handwritten signature]

CAIXA 4 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA)

A CGA é a entidade responsável pela gestão do regime de segurança social do funcionalismo público em matéria de pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e GNR), de sobrevivência e de outras de natureza especial, designadamente, pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados à Pátria. Os subscritores desta entidade são, na sua grande maioria, funcionários e agentes administrativos, civis e militares, da Administração Pública Central, Local e Regional, estando também abrangidos pelo regime de previdência da CGA, os magistrados, eleitos locais e deputados (por opção), professores do ensino particular e cooperativo e trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos.

Note-se que as decisões de natureza política entretanto tomadas relativamente a esta entidade, designadamente a inscrição obrigatória no Regime Geral da Segurança Social, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de todos os funcionários públicos que, a partir dessa data, forem admitidos na Administração Pública, conduzirá, a médio prazo, à extinção deste organismo (Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro e, complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março).

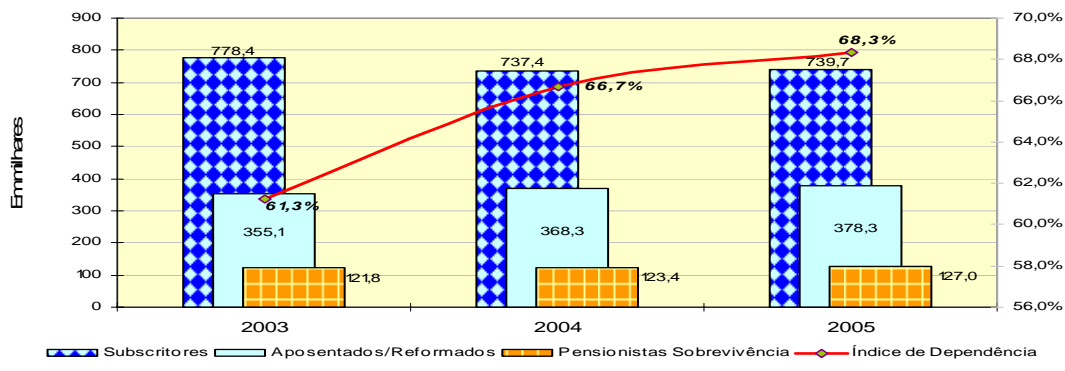
Apresenta-se seguidamente uma síntese da evolução física e financeira da situação da CGA no período 2003-2005¹.

Aposentados, Pensionistas e Subscritores da CGA

Em 2005 o total de aposentados da CGA atingiu os 378,3 mil indivíduos, sendo 231,9 mil homens (61,3%) e 146,4 mil mulheres (38,7%). Relativamente à evolução desta população, registada nos anos analisados (veja-se gráfico III.20) verifica-se que, em termos totais, cresceu 3,7% de 2003 para 2004 e 2,7% no período seguinte, sendo de realçar que o nível de crescimento dos aposentados do sexo feminino é significativamente mais acelerado que o do sexo masculino.

¹ Os elementos aqui sintetizados constam, no essencial, do Anexo ao Relatório n.º 2/2006 de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (Janeiro a Dezembro de 2005), disponível em www.tcontas.pt.

Gráfico III.20 – SS – CGA – Subscritores, Pensionistas e Índice de dependência



No que respeita às idades dos aposentados da CGA, a esmagadora maioria, cerca de 87,2%, tem idades compreendidas entre os 50 e os 79 anos, sendo o escalão etário mais representativo, abrangendo 38,5% da totalidade desta população, o que abarca indivíduos com idades entre os 60 e os 69 anos.

Por sua vez o número total de subscritores ascendia, no final de 2005, a 739,7 mil indivíduos, sendo 324,5 mil homens (43,9%) e 415,2 mil mulheres (56,1%). Em relação à distribuição por escalões etários, o mais representativo é o dos 40 aos 49 anos, que abrange cerca de 1/3 do total dos indivíduos, sendo que mais de 83% dos subscritores da CGA têm idades compreendidas entre os 30 e os 59 anos.

Em termos do índice de dependência dos aposentados e pensionistas relativamente aos subscritores verifica-se um acentuado crescimento do mesmo que passa de 61,3% em 2003, para 68,3% em 2005, ou seja, uma subida de 7 pontos percentuais em apenas dois anos. Esta circunstância é reveladora do continuado aumento que o número de aposentados e pensionistas revela quando comparado com o decréscimo do número de subscritores (apesar de um ligeiro aumento ocorrido de 2004 para 2005), acontecimentos estes, relacionados, por um lado, com questões demográficas, pois a esperança de vida após a passagem à condição de aposentado tem vindo a crescer; e, por outro, com questões conjunturais e com decisões de natureza política, uma vez que o número de subscritores tem vindo a diminuir, sendo mesmo previsível, a longo prazo, a sua extinção, uma vez que, como se referiu, a partir de 1 de Janeiro de 2006, todos os novos funcionários públicos terão a sua inscrição obrigatória no Regime Geral da Segurança Social.

Fontes de Financiamento da CGA

As receitas da CGA (sem Variação do Saldo de Tesouraria, correspondente à necessidade de financiamento) aumentaram, de 2003 para 2004, cerca de € 1.422,7 milhões (variação homóloga de 21,9%); e decresceram, de 2004 para 2005, cerca de € 101,0 milhões (cerca de 1,3%), atingindo, no final de 2005, € 7.821,3 milhões. As principais fontes de financiamento desta entidade são as Dotações do OE (contribuição e responsabilidade do Estado no pagamento de pensões), as Quotizações (quotas dos subscritores e participação das entidades), e as verbas providas de entidades por pagamento de pensões e outras prestações. Em 2005, consideradas conjuntamente, estas três fontes de financiamento representaram 79,5% do total das receitas desta entidade (74,4% em 2004) e denotam, no triénio 2003/2005, um sucessivo crescimento.



com
març
2005
P. P. P.

Quadro III.7 – SS – CGA – Fontes de Financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2003	2004	2005	Δ 2004/03	Δ 2005/04
Quotizações	1 855,7	1 918,3	2 025,4	3,4%	5,6%
Quotas	1 445,6	1 462,1	1 531,1	1,1%	4,7%
Comparticipação de Entidades	410,1	456,2	494,3	11,2%	8,4%
Dotação do Orçamento de Estado	2 757,5	3 320,6	3 443,9	20,4%	3,7%
Contribuição do Estado*	2 542,6	3 106,6	3 218,8	22,2%	3,6%
Resp. Estado Pagamento Pensões	214,8	214,0	225,2	(0,4%)	5,2%
IVA consignado à CGA	-	-	56,0	-	-
Entidades Pag.Pensões e Outras Prestações	613,6	656,7	752,4	7,0%	14,6%
Outras Receitas	36,7	27,4	30,0	(25,4%)	9,5%
Transf. DL n.º 240-A/2004 (CGD)	-	1 434,1	1 075,9	-	(25,0%)
Transf. DL n.º 240-B/2004 (ANA)	-	106,7	68,2	-	(36,1%)
Transf. DL n.º 240-C/2004 (NAV)	-	203,2	17,7	-	(91,3%)
Transf. DL n.º 240-D/2004 (INCM)	-	82,2	1,9	-	(97,7%)
Transf. DL n.º 246/2003 (CTT)	1 031,7	-	0,2	-	-
Transf. DL n.º 291/2003 (RDP)	47,6	-	1,0	-	-
Aplicações Financeiras – reemb. e rend. títulos	134,2	129,5	348,8	(3,5%)	169,3%
Empréstimos bancários	22,7	43,6	-	91,8%	-
Variação do saldo de tesouraria	-	256,5	-	-	-
Total Geral	6 499,6	8 178,8	7 821,3	25,8%	(4,4%)
Total sem Variação do Saldo de Tesouraria	6 499,6	7 922,3	7 821,3	21,9%	(1,3%)

* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado".

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Por outro lado, nos últimos três anos, a parcela relativa à transferência para a CGA de fundos de pensões (e respectivas responsabilidades) de algumas empresas de capitais públicos, foi ganhando relevância no total das receitas desta instituição¹. De facto, em 2003 (ano em que foram integrados os fundos dos CTT e da RDP II), esta parcela significou, em termos relativos, 16,6% da totalidade das receitas arrecadadas (cerca de € 1.079,3 milhões); em 2004, com a integração dos fundos de pensões da CGD (parte), da ANA, da NAV e do INCM, a CGA arrecadou cerca de € 1.826,2 milhões, o que significou 23,1% das suas receitas nesse ano; e finalmente, em 2005, a transferência da restante parcela do fundo de pensões da CGD (€ 1.075,9 milhões) e as receitas obtidas dos restantes fundos, constituíram quase 15% das receitas totais arrecadadas nesse ano (cerca de € 1.164,9 milhões).

O quadro III.8 mostra os montantes das reservas constituídas na CGA por cada uma das empresas de capitais públicos que integraram os seus fundos de pensões nesta instituição e o valor desses fundos no início e fim do ano económico de 2005.

¹ Sobre esta matéria veja-se o Relatório de Auditoria n.º 40/05, 2.ª Secção e bem assim o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, Vol. I, Título III, disponíveis em www.tcontas.pt.

Quadro III.8 – SS – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Constituída	Reserva em 01-01-2005	Reserva em 31-12-2005	Relação entre reserva em Dez. 2005 e a reserva constituída
Empresa*	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254,25	152,87	137,95	54,3%
DRAGAPOR	1998**	7,68	7,69	7,74	100,7%
RDP I	1999	28,43	22,82	22,36	78,7%
MACAU	1997	115,16	110,87	102,17	88,7%
INDEP	2002	26,00	20,69	19,40	74,6%
CTT	2003	807,70	720,43	646,42	80,0%
RDP II	2003	47,24	47,52	49,73	105,3%
INCM	2004	137,80	137,80***	137,90	100,1%
ANA	2004	173,62	173,62***	173,31	99,8%
NAV	2004	235,71	235,71***	236,49	100,3%
CGD	2004	2.504,42	2.504,42***	2.494,75	99,6%
Total		4.338,01	4.134,42	4.028,20	92,9%

* Com excepção de "Macau", constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

** O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15 de Junho de 1999.

*** Valor reportado a 31 de Dezembro de 2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 7 de Julho de 2005.

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Aplicação de Fundos

O total das despesas (sem Variação do Saldo de Tesouraria ou, em sede de aplicação de recursos, a capacidade de financiamento do organismo) da CGA sofreu, de 2003 para 2004, um acréscimo de cerca de € 1,97 mil milhões (variação homóloga de 31,8%), resultado, em grande medida, do reforço efectuado em aplicações financeiras (€ 1.434,2 milhões superior ao realizado no ano anterior) e do crescimento homólogo de 9,5% nas despesas com pensões (aumento de € 520,9 milhões). No período seguinte verificou-se um decréscimo homólogo no volume das despesas na ordem dos 5,9% (quase € 485 milhões), sendo esta ocorrência explicável, em grande parte, pelo facto de se ter verificado uma redução nos montantes detidos em aplicações financeiras (decrécimo de cerca de € 817,7 milhões), por um lado, e pelo crescimento mais moderado (6,0%, ou cerca de € 357,7 milhões em valor absoluto) nas despesas com pensões, por outro. O pagamento de pensões, actividade central deste organismo, constitui a sua despesa mais significativa, representando, no triénio em análise, respectivamente, 88,1%, 73,2% e 82,5% dos gastos totais efectuados (€ 5,47, € 5,99 e € 6,34 mil milhões, respectivamente), sendo cerca de 90% destas despesas relativas ao pagamento de pensões de aposentação e os restantes 10% à liquidação de pensões de sobrevivência. De salientar que se não forem considerados os valores das aplicações financeiras, o pagamento de pensões representa uma proporção acima dos 98% dos gastos anualmente realizados por esta entidade (vide Quadro III.9).



com
març
2005
P. P. P.
9

Quadro III.9 – SS – CGA – Aplicação de Recursos

(em milhões de euros)

Aplicação de Recursos	2003	2004	2005	Δ 2004/03	Δ 2005/04
Pensões	5 466,0	5 987,0	6 344,7	9,5%	6,0%
Aposentação	4 930,4	5 406,2	5 728,6	9,7%	6,0%
Sobrevivência	535,7	580,7	616,1	8,4%	6,1%
Outras Prestações	36,1	39,6	40,7	9,7%	2,8%
Outras Despesas	24,9	23,4	37,4	(6,1%)	59,9%
Encargos Financeiros	0,3	0,0	0,0	(99,2%)	416,9%
Transferências Instituições Comunitárias	2,7	0,6	4,1	(77,1%)	569,5%
Aplicações Financeiras	650,4	2.084,6	1.267,0	220,5%	(39,2%)
Amortizações empréstimos bancários	24,7	43,6	-	76,3%	(100,0%)
Variação do saldo de tesouraria	294,4	-	127,5	(100,0%)	-
Total	6 499,6	8 178,8	7 821,3	25,8%	(4,4%)
Total sem Variação do Saldo de Tesouraria	6 205,4	8 178,8	7 693,9	31,8%	(5,9%)

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

O nível de cobertura das despesas com pensões pelas receitas provindas das contribuições mensais dos subscritores (representa a capacidade desta receita para suportar os gastos com pensões) tem vindo a sofrer um enfraquecimento ao longo do período analisado, tendo este fenómeno sido mais acentuado de 2003 para 2004, período em que declinou dois pontos percentuais (de 26,4% para 24,4%), enquanto de 2004 para 2005 essa quebra foi de apenas 0,3% (24,1%). Quanto ao grau de cobertura destas despesas proporcionado pelo total das contribuições do Estado, pelas participações de entidades e pelo IVA, sofreu um acréscimo significativo (5,5 pontos percentuais) de 2003 para 2004, decrescendo ligeiramente (0,1%) no período seguinte, apesar de ser, em 2005, que se verifica a aplicação à CGA de metade do aumento da taxa do IVA, de 19% para 21%, com efeito a partir de 01.07.2005 (cfr. art. 3.º da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho). O aumento das necessidades de financiamento do Orçamento de Estado é essencialmente resultado de um crescimento mais acelerado das despesas com pensões (9,5% e 6,0%, em, respectivamente, 2003/2004 e 2004/2005) relativamente ao aumento das receitas arrecadadas de quotas (que registaram, naqueles períodos, crescimentos relativos de 1,1% e 4,7%)¹.

¹ Importa, porém, ter em linha de conta que o Estado, como entidade empregadora, não tem efectuado contribuições para a CGA tal como acontece com as entidades empregadoras do sector privado, relativamente aos trabalhadores por conta de outrem inscritos na Segurança Social (23,75% sobre a respectiva massa salarial). Assim, sem considerar os efeitos da ausência no passado dessas contribuições, que teriam contribuído para a existência de uma “almofada financeira” na CGA, pode estimar-se que as contribuições do Estado como entidade patronal variariam, em 2005, entre os €1.990,4 milhões (se fosse considerada a taxa de contribuição de 13%) e os €3.636,3 milhões (se fosse considerada a taxa de contribuição de 23,75% que está definida como aquela que as entidades patronais que transferiram os seus fundos de pensões para a CGA, em 2003 e 2004, estão obrigadas a fazer para esta entidade, relativamente aos seus trabalhadores, para que esta assegure os encargos com as pensões dos mesmos).



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 19 de Dezembro de 2006

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

José Luis Pinto Almeida



Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães



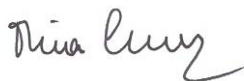
Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



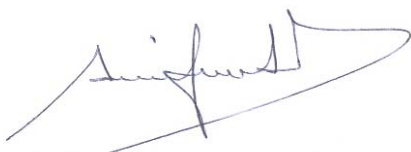
Manuel Roberto Mota Botelho



Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



António José Avérous Mira Crespo



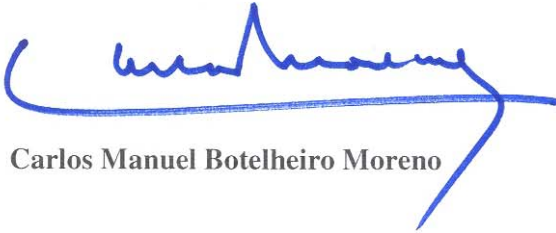
Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro



Tribunal de Contas



José de Castro de Mira Mendes



Carlos Manuel Botelho Moreno

FUI PRESENTE,



(António Francisco Lima Cluny)



DECLARAÇÃO DE VOTO

Em seguimento de posições que venho mantendo na votação de Pareceres respeitantes a exercícios anteriores a 2004, existem várias matérias sobre as quais entendo que o Tribunal deveria ter assumido posição diferente.

Quanto à questão dos abatimentos à receita das estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e dos montantes estimados para reembolsos e restituições, considero que a exceção ao princípio da não compensação constante do nº 2 do artigo 6º da Lei de Enquadramento Orçamental não está conforme com a Constituição.

Tais abatimentos constituem obrigações do Estado decorrentes de lei ou de contrato, conforme previsto no artigo 105º, nº 2 da Constituição, sujeitos à especificação orçamental estabelecida no nº 3 do mesmo artigo da Constituição, pelo que a sua omissão consubstancia a não observância da regra da universalidade do orçamento consagrada na alínea a) do nº 1 do artigo 105º da Constituição, ou seja, a discriminação das receitas e despesas do Estado.

Não admitindo a Constituição exceções a esta regra, não pode o legislador consagrá-las na legislação ordinária, mesmo de valor reforçado, como é o caso da Lei de Enquadramento Orçamental.

Quanto à questão do período complementar de execução orçamental, consagrada em geral no artº 4º, nº 5, da Lei de Enquadramento e particularmente prevista para o exercício de 2005 no artº 8º do Decreto-Lei nº 57/2005, de 4 de Março, reitero o meu entendimento de que tal período complementar não está de acordo com o princípio da anualidade do orçamento consagrado nos artºs. 105º e 106º da Constituição.

Coincidindo o ano económico do Estado com o ano cível, a existência de um período complementar vem determinar a prorrogação da vigência do Orçamento, quando na verdade, a partir de 1 de Janeiro já nos encontramos perante um novo período anual de execução de um novo Orçamento.

Se a Lei do Orçamento é elaborada, organizada votada e executada anualmente, segundo aquele preceito da Constituição, não pode haver sobrevigência da mesma, e uma vez mais por a Constituição não admitir exceções à regra da anualidade.

Outra questão diz respeito às operações a que se refere o artigo 54º da Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que este diploma designa como operações específicas do Tesouro.

Como observação prévia, não se pode deixar de referir que este conceito de operações específicas do Tesouro, introduzido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que dispôs sobre o Regime de Tesouraria do Estado, se afigura não ser compatível com a alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição. Com efeito, o relatório que ali se prevê acompanhar a proposta do Orçamento diz respeito às operações de tesouraria e às contas do Tesouro. Ora, se na terminologia do Decreto-Lei nº 191/99 as operações de tesouraria se desdobram em operações orçamentais e operações específicas do Tesouro, é manifesto que este relatório apenas pode dizer respeito a estas últimas, sendo certo que até à publicação do diploma o conceito legal e doutrinário de operações de tesouraria correspondia às agora denominadas operações específicas do Tesouro. Ou seja, para além da confusão terminológica introduzida pelo Decreto-Lei nº 191/99, para este preceito da Constituição, operações de tesouraria não podem deixar de corresponder à noção que designo por tradicional.

De resto, a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio, no seu artº 37º, nº 1, alínea g), reproduzir a citada alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição, o que confirma terem as operações de tesouraria presentemente para o legislador a natureza e conteúdo de que se revestiram até à publicação do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

Considera-se que as operações de tesouraria a que se refere o artigo 106.º, n.º 3, alínea c), da Constituição são as que correspondem ao sentido tradicional na legislação e na prática, e que, com algumas variações que não afectaram a sua essência, se encontravam em diplomas sucessivamente promulgados sobre a matéria (Decretos-Leis n.º 113/85, de 18 de Abril, n.º 332/90, de 29 de Outubro e n.º 275-A193, de 9 de Agosto).

Considera-se também que a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio restabelecer a diferença tradicional entre o conteúdo e a natureza das operações orçamentais e das operações de tesouraria em conformidade com o que se encontra consagrado na Constituição da República Portuguesa (após a 2ª Revisão Constitucional), revogando, ainda que tacitamente, o conceito de operações específicas do Tesouro, que assim desaparece do ordenamento jurídico português.

Após a alteração terminológica introduzida pelo Regime da Tesouraria do Estado, que no fundo fez corresponder as operações específicas do Tesouro às operações de tesouraria tradicionais, o legislador ordinário voltou a reconhecer o anterior conceito de operações de tesouraria no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprovou os códigos da classificação das receitas e despesas públicas.

As operações de tesouraria descritas nesses códigos são legais e estão em conformidade com a Constituição ao serem consideradas operações extra-orçamentais (vd. Códigos 17.01 e 17.02 para as receitas e Códigos 12.01 e 12.02 para as despesas), o que se afigura correcto e contraria frontalmente a noção do regime aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, que inclui as operações orçamentais nas operações de tesouraria com a natureza e conteúdo que a estas foi dado pelo artigo 1º deste regime.

De igual modo, a Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, que introduziu alterações à Lei nº 98/97, de 26 de Agosto veio reforçar a diferença tradicional entre operações orçamentais e operações de tesouraria.

No que respeita à antecipação fundos consubstanciada na saída de fundos da Tesouraria do Estado por operações de tesouraria, ela viola sempre a regra da universalidade podendo violar, ou não, a regra da anualidade. Além disso, as antecipações de fundos efectuadas pela Tesouraria do Estado através da realização de operações de tesouraria dão sempre origem à criação de orçamentos paralelos ou ao aumento do valor deste tipo de orçamento já existente. Assim, estas operações violam também a regra da unidade do Orçamento do Estado, expressamente consagrada no n.º 3 do artigo 105º da Constituição e no nº 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental, pelo que por esse motivo são inconstitucionais e ilegais.

Mesmo na hipótese de pagamentos de despesas públicas, efectuados por operações de tesouraria e por antecipação de fundos, virem a ser regularizados por via orçamental no ano económico em que essas operações de tesouraria foram realizadas, a inconstitucionalidade pode considerar-se “lavada” mas o que não se pode dizer é que não se actuou em desconformidade com as regras da universalidade e da unidade consagradas na Constituição e na Lei de Enquadramento Orçamental.

Deste modo, entende-se que o regime jurídico das alíneas do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, com excepção da alínea a), contraria as regras da universalidade e da unidade e, nalguns casos, a regra da anualidade consagradas nos artigos 105º da Constituição e nos artigos 5.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, sendo por isso inconstitucional e ilegal.



Tribunal de Contas

Assim sendo, as normas que fixam o regime da sua realização e disciplinam a sua regularização (artigos 31.º e 32.º do Regime da Tesouraria do Estado) estão igualmente viciadas por essas inconstitucionalidades e ilegalidades.

Todos os actos legislativos devem obediência à Constituição, sejam eles leis, com ou sem valor reforçado, ou decretos-leis. Assim, as leis orçamentais não podem contrariar a Constituição, nem a Lei de Enquadramento Orçamental por esta ser considerada uma lei de valor reforçado. Deste modo, o artigo 54.º da Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2005, ao permitir que se façam antecipações de fundos por operações de tesouraria e ao estabelecer limites para essas antecipações de fundos, é inconstitucional e ilegal por contrariar as regras da universalidade e da unidade consagradas no artigo 105.º da Constituição e nos artigos 6.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, podendo ainda violar a regra da anualidade também ela consagrada no artigo 105º da Constituição e no artigo 4.º da Lei de Enquadramento, se a regularização ocorrer em anos posteriores a 2005.

Cumpre salientar que as operações previstas no artigo 54º da Lei do Orçamento para 2005 têm conteúdo idêntico às dos números 2 a 5 do artigo 20º da Lei 2/88, de 26 de Janeiro, as quais, como é conhecido, foram declaradas inconstitucionais com força obrigatória geral pelo Acórdão nº 267/88 do Tribunal Constitucional e que a Constituição, não foi objecto de qualquer alteração nesta matéria desde 1989 até ao presente.

Por outro lado, importa ter presente que a Direcção-Geral do Tesouro é um serviço integrado do Estado, fazendo parte da sua administração directa, com atribuições e competências estabelecidas na lei, não tendo personalidade jurídica. Assim, só em representação do Estado aquela entidade pode conceder empréstimos e outras formas de financiamento e isso exige que o Governo, como órgão superior da Administração Pública, obtenha a respectiva autorização parlamentar. Além disso, a Direcção-Geral do Tesouro terá de possuir no seu orçamento dotação e cobertura orçamental para o efeito.

Esta declaração constitui um sumário da minha declaração de voto anexa à acta do Plenário Geral que aprovou o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, que aqui dou por reproduzida, com os ajustamentos que figuram no presente texto e que traduzem a posição actual tendo em conta as questões apenas agora consideradas.

Uma última referência deve ser feita quanto à independência deste Tribunal nas posições que assume em defesa da constitucionalidade e legalidade da actividade financeira do Estado, uma vez que o Tribunal pode desaplicar as normas que considere não estarem em conformidade com os textos fundamentais (Constituição e Lei de Enquadramento Orçamental) contrariamente ao que sucede com a Administração Pública que, essa sim, está vinculada ao seu cumprimento.



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



Tribunal de Contas

**Parecer sobre
a Conta Geral do Estado
de 2005**

Volume II



CAPA: "Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V



Tribunal de Contas

***PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2005
VOLUME II***



Tribunal de Contas

Intervieram na elaboração deste Volume as seguintes áreas de responsabilidade do Tribunal:

Área I

Domínio: *Despesa global, concessão de apoios, dívida pública, património financeiro, operações de encerramento da Conta (despesa) e fluxos financeiros entre o OE e o SPE*

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Auditor Coordenador: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalinho, Tereza Nunes e Zaida Sousa.*

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Área II

Domínio: *Receita global, caixas do Tesouro, receita cessante/benefícios fiscais, património imobiliário, operações de tesouraria e operações de encerramento da Conta (receita)*

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Auditor Coordenador: *Maria Augusta Alvito*

Auditores Chefes: *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria João Caldas, Maria Manuela Bonaparte, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Miguel Benrós, Natália Barbosa, Tiago de Moura Gonçalves e Umbelina Pires*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

Domínio: *Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central e Fluxos Financeiros com a União Europeia*

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*

Auditores Chefes: *António Manuel Marques do Rosário e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Ana Maria Silva, Carla Bastos Roldão, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Teresa Garrido, Teresa Estrela e Teresa Fonseca.*

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditor Coordenador: *António Manuel Fonseca da Silva*

Auditor Chefe: *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução Técnica: *Natália Ventura, Maria de Nazaré Leça Ramada, Vítor dos Reis Domingos, Paulo Ramos Costa e Luís Martins, contando ainda com a participação de Gaspar Cardoso da Costa.*

Apoio informático geral: *Ana França, António Caldeira, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, Paula Fonseca e Sandra Veloso*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo e Augusto Santos*



Tribunal de Contas

ÍNDICES



ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA.....	3
I – PROCESSO ORÇAMENTAL.....	I.3
1.1 – Lei do Orçamento	I.3
1.2 – Decreto de execução orçamental	I.3
1.3 – Alterações orçamentais dos serviços integrados	I.6
1.3.1 – <i>Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)</i>	<i>I.7</i>
1.3.2 – <i>Alterações que modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada.....</i>	<i>I.9</i>
1.3.3 – <i>Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, nem por funções.....</i>	<i>I.13</i>
1.3.4 – <i>Alterações de natureza funcional.....</i>	<i>I.14</i>
1.3.5 – <i>Alterações de natureza económica.....</i>	<i>I.17</i>
1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos	I.19
1.4.1 – <i>Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica</i>	<i>I.20</i>
1.4.2 – <i>Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, por classificação económica</i>	<i>I.22</i>
1.5 – Conta Geral do Estado (CGE).....	I.23
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA	II.3
2.1 – Considerações gerais	II.3
2.2 – Análise do modelo de contabilização.....	II.4
2.3 – Análise dos resultados globais	II.13
2.4 – Dívidas fiscais objecto de cessão.....	II.27
2.4.1 – <i>Enquadramento</i>	<i>II.27</i>
2.4.2 – <i>Varição da Carteira por substituição de créditos.....</i>	<i>II.29</i>
2.4.3 – <i>Valor em dívida da Carteira de Créditos.....</i>	<i>II.40</i>
2.5 – Evolução da receita.....	II.50
2.5.1 – <i>Comparação da receita prevista com a receita cobrada.....</i>	<i>II.50</i>
2.5.2 – <i>Análise da evolução da receita cobrada.....</i>	<i>II.53</i>
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA	III.3
3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental.....	III.3
3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado	III.15

3.3 – Evolução da despesa dos serviços integrados	III.19
3.3.1 – <i>Comparação da despesa prevista com a despesa paga.....</i>	<i>III.19</i>
3.3.2 – <i>Evolução da despesa por classificação económica e orgânica.....</i>	<i>III.21</i>
3.3.3 – <i>Evolução da despesa por classificação funcional.....</i>	<i>III.26</i>
3.3.4 – <i>Conferência dos “mapas de despesa”.....</i>	<i>III.29</i>
3.4 – Execução orçamental do subsector dos serviços e fundos autónomos	III.30
3.5 – “Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social”	III.33
IV – INVESTIMENTOS DO PLANO	IV.3
4.1 – Considerações gerais.....	IV.3
4.2 – Análise global	IV.3
4.2.1 – <i>Enquadramento</i>	<i>IV.3</i>
4.2.2 – <i>Estrutura do planeamento</i>	<i>IV.4</i>
4.2.2.1 – <i>Normas comunitárias</i>	<i>IV.4</i>
4.2.2.2 – <i>Normas nacionais.....</i>	<i>IV.5</i>
4.2.2.3 – <i>Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos</i>	<i>IV.6</i>
4.2.3 – <i>Fontes de informação.....</i>	<i>IV.6</i>
4.2.4 – <i>Princípios gerais do enquadramento do PIDDAC.....</i>	<i>IV.7</i>
4.2.5 – <i>Planeamento, Gestão e Execução, Controlo e Avaliação do PIDDAC..</i>	<i>IV.8</i>
4.2.6 – <i>PIDDAC previsional</i>	<i>IV.10</i>
4.2.6.1 – <i>PIDDAC Global.....</i>	<i>IV.10</i>
4.2.6.2 – <i>PIDDAC – Cap. 50</i>	<i>IV.13</i>
4.2.7 – <i>Análise da execução do PIDDAC.....</i>	<i>IV.13</i>
4.2.7.1 – <i>PIDDAC Global.....</i>	<i>IV.13</i>
4.2.7.2 – <i>PIDDAC – Cap. 50</i>	<i>IV.25</i>
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO....	V.3
5.1 – Considerações Gerais.....	V.3
5.1.1 – <i>Concessão de apoios não reembolsáveis.....</i>	<i>V.3</i>
5.1.2 – <i>Apoios auditados</i>	<i>V.15</i>
5.2 – Benefícios fiscais.....	V.16
5.2.1 – <i>Enquadramento</i>	<i>V.16</i>
5.2.2 – <i>Quantificação da despesa fiscal.....</i>	<i>V.16</i>
5.2.2.1 – <i>Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) ..</i>	<i>V.18</i>
5.2.2.2 – <i>Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)..</i>	<i>V.19</i>
5.2.2.3 – <i>Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)</i>	<i>V.20</i>



Tribunal de Contas

5.2.2.4 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)	V.22
5.2.2.5 – Imposto automóvel (IA)	V.23
5.2.2.6 – Outros impostos	V.24
5.2.2.7 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal.....	V.25
5.2.3 – <i>Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal</i>	V.26
5.2.4 – <i>Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual</i>	V.27
5.2.4.1 – Enquadramento normativo.....	V.27
5.2.4.2 – Processo de concessão, verificação e controlo dos benefícios fiscais.....	V.28
5.2.4.3 – Análise de processos.....	V.30
VI – DÍVIDA PÚBLICA.....	VI.3
6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2005.....	VI.3
6.1.1 – <i>Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo</i>	VI.3
6.1.2 – <i>Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2005</i> .	VI.5
6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida.....	VI.7
6.2.1 – <i>Execução do programa de financiamento para 2005</i>	VI.7
6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro	VI.8
6.2.1.2 – Certificados de Aforro	VI.9
6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro	VI.9
6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda nacional	VI.10
6.2.2 – <i>Execução do programa de troca de dívida em 2005</i>	VI.11
6.2.3 – <i>Outros factores com influência na evolução da dívida</i>	VI.12
6.2.3.1 – Dívida consolidada	VI.12
6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações	VI.12
6.2.3.3 – Promissórias.....	VI.12
6.3 – Evolução da dívida.....	VI.13
6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento	VI.16
6.5 – Gestão da dívida pública.....	VI.19
6.5.1 – <i>Enquadramento</i>	VI.19
6.5.2 – <i>Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP</i>	VI.20
6.5.3 – <i>Operações de financiamento</i>	VI.21
6.5.4 – <i>Operações de reporte</i>	VI.22
6.5.5 – <i>Operações envolvendo derivados financeiros</i>	VI.23

6.5.6 – <i>Riscos associados à dívida pública</i>	VI.23
6.5.7 – <i>Custos associados à dívida pública</i>	VI.27
6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação	VI.30
6.6.1 – <i>Produto dos empréstimos públicos</i>	VI.30
6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto	VI.31
6.6.2 – <i>Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução</i>	VI.32
6.6.3 – <i>Assunção de passivos e regularização de responsabilidades</i>	VI.33
6.6.3.1 – Assunção de passivos.....	VI.38
6.6.3.1.1 – Casa da Música/Porto 2001.....	VI.38
6.6.3.2 – Regularização de responsabilidades.....	VI.39
6.6.3.2.1 – Ex-Fundo de Fomento da Habitação.....	VI.39
6.6.3.2.2 – Urbindústria	VI.40
6.6.3.2.3 – Encargos com a descolonização.....	VI.42
6.6.3.2.3.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	VI.42
6.6.3.2.3.2 – Banco Comercial Português.....	VI.42
6.6.3.2.4 – IGCP (Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas).....	VI.44
6.6.3.2.5 – Diferencial do vencimento dos magistrados	VI.44
6.6.3.2.6 – PT Comunicações	VI.45
6.6.3.2.7 – Galp Energia	VI.46
6.6.3.2.8 – Parpública – Participações Públicas.....	VI.47
6.6.3.2.9 – Instituto de Reinserção Social.....	VI.48
6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida	VI.49
6.7.1 – <i>Dotações orçamentais</i>	VI.49
6.7.2 – <i>Diferenças entre os valores da CGE e do IGCP</i>	VI.52
6.7.3 – <i>Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida</i>	VI.54
6.7.3.1 – Amortizações	VI.57
6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida	VI.58
6.7.3.2.1 – Juros	VI.59
6.7.3.2.2 – Outros encargos correntes da dívida	VI.60
6.8 – Dívida garantida	VI.64
6.8.1 – <i>Concessão de garantias pessoais pelo Estado</i>	VI.64
6.8.2 – <i>Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias</i>	VI.66
6.8.2.1 – CNEMA	VI.67
6.8.2.2 – Casa do Douro.....	VI.68



Tribunal de Contas

6.8.3 –	<i>Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado</i>	VI.70
6.8.3.1 –	Responsabilidades por financiamentos em moeda nacional	VI.70
6.8.3.2 –	Responsabilidades por financiamentos em moeda estrangeira.....	VI.71
6.8.3.3 –	Evolução e síntese das variações das responsabilidades.....	VI.72
6.8.4 –	<i>Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público</i>	VI.73
6.8.5 –	<i>Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público no limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado</i>	VI.74
6.9 –	Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento	VI.75
6.9.1 –	<i>Garantias prestadas pelo Estado em 2005</i>	VI.75
6.9.2 –	<i>Posição das responsabilidades do Estado no final do ano</i>	VI.76
6.9.3 –	<i>Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento</i>	VI.77
6.9.4 –	<i>Prémios</i>	VI.77
6.9.5 –	<i>Pagamentos de sinistros</i>	VI.78
6.9.6 –	<i>Recuperação de créditos do Estado</i>	VI.79
VII –	PATRIMÓNIO DO ESTADO	VII.3
7.1 –	Considerações gerais	VII.3
7.1.1 –	<i>Património financeiro consolidado</i>	VII.4
7.1.2 –	<i>Normas da LOE relativas a operações activas</i>	VII.6
7.1.3 –	<i>Normas da LEO relativas ao património financeiro</i>	VII.7
7.2 –	Subsector dos Serviços Integrados	VII.8
7.2.1 –	<i>Evolução global em 2005</i>	VII.8
7.2.2 –	<i>Evolução por tipo de activos</i>	VII.8
7.2.2.1 –	Créditos por empréstimos concedidos	VII.8
7.2.2.2 –	Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado	VII.15
7.2.2.3 –	Outros créditos.....	VII.17
7.2.2.4 –	Obrigações e títulos de dívida pública.....	VII.18
7.2.2.5 –	Títulos de participação.....	VII.19
7.2.2.6 –	Fundos de investimento	VII.20
7.2.2.7 –	Participações societárias	VII.20
7.2.2.8 –	Participações em entidades não societárias	VII.27

7.2.2.9 – Organizações financeiras internacionais	VII.28
7.3 – Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos.....	VII.29
7.3.1 – <i>Enquadramento</i>	VII.29
7.3.2 – <i>Evolução global em 2005</i>	VII.32
7.3.3 – <i>Evolução por tipo de activos financeiros</i>	VII.34
7.3.3.1 – Créditos	VII.34
7.3.3.2 – Obrigações e títulos de dívida pública	VII.38
7.3.3.3 – Títulos de participação	VII.40
7.3.3.4 – Fundos de investimento	VII.40
7.3.3.5 – Participações societárias	VII.41
7.3.3.6 – Participações não societárias.....	VII.47
7.3.3.7 – Outros activos financeiros.....	VII.48
7.3.4 – <i>Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da CGE/05 e os das contas de gerência</i>	VII.49
7.3.4.1 – SFA constantes da CGE.....	VII.49
7.3.4.2 – SFA que não integram os mapas da CGE	VII.55
7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais do Estado.	VII.56
7.4.1 – <i>Receitas</i>	VII.56
7.4.2 – <i>Despesas</i>	VII.56
7.4.2.1 – Anulação e amortização da dívida pública.....	VII.57
7.4.2.2 – Novas aplicações de capital	VII.57
7.5 – Património imobiliário	VII.58
7.5.1 – <i>Enquadramento</i>	VII.58
7.5.2 – <i>Regime jurídico</i>	VII.59
7.5.2.1 – Cadastro e Inventário	VII.59
7.5.2.2 – Aquisição de Imóveis pelo Estado	VII.60
7.5.2.3 – Alienação de Imóveis do Estado	VII.60
7.5.3 – <i>Relatórios semestrais sobre alienação e aquisição de imóveis</i>	VII.62
7.5.4 – <i>Contabilização das operações</i>	VII.64
7.5.4.1 – Receita resultante de alienação de imóveis	VII.64
7.5.4.2 – Despesa com a aquisição de imóveis	VII.66
7.5.5 – <i>Fiabilidade da informação sobre alienação e aquisição de imóveis</i>	VII.67
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA	VIII.3
8.1 – Considerações gerais.....	VIII.3
8.2 – Antecipação de Fundos por Operações de Tesouraria	VIII.3



Tribunal de Contas

8.2.1 – Conformidade ao regime jurídico	VIII.4
8.2.2 – Antecipação da Saída de Fundos previstos no Orçamento do Estado.....	VIII.8
8.2.3 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia.....	VIII.9
8.2.4 – Antecipação de Fundos ao IGIF	VIII.16
8.2.5 – Vencimento de Juros por Antecipação de Fundos	VIII.18
8.2.6 – Análise Específica	VIII.22
8.2.6.1 – Operações da DGDR	VIII.23
8.2.6.2 – Operações do INGA	VIII.25
8.2.6.3 – Operações do IFADAP	VIII.29
8.2.6.4 – Operações do IGIF.....	VIII.33
8.2.7 – Grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado	VIII.36
8.3 – Implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria	VIII.41
8.3.1 – Conformidade ao regime jurídico.....	VIII.41
8.3.2 – Análise Global.....	VIII.42
8.3.3 – Análise Específica	VIII.50
8.3.4 – Avaliação	VIII.57
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA.....	IX.3
9.1 – Encerramento da Conta.....	IX.3
9.2 – Análise dos saldos de encerramento.....	IX.10
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL	X.3
10.1 – Considerações gerais	X.3
10.2 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE	X.3
10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE	X.3
10.2.1.1 – Transferências correntes	X.4
10.2.1.2 – Subsídios.....	X.5
10.2.1.3 – Transferências de capital	X.7
10.2.1.4 – Activos financeiros	X.14
10.2.2 – Outras operações	X.15
10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados	X.16
10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE.....	X.18
10.5 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos	X.23

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA.....	XI.3
11.1 – Considerações gerais.....	XI.3
11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a UE.....	XI.4
11.2.1 – <i>Enquadramento</i>	XI.4
11.2.2 – <i>Recursos próprios tradicionais</i>	XI.6
11.2.3 – <i>Recursos próprios não tradicionais</i>	XI.8
11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal.....	XI.11
11.3.1 – <i>Enquadramento</i>	XI.11
11.3.2 – <i>Portugal e os restantes Estados-Membros no contexto do financiamento comunitário.....</i>	XI.12
11.3.3 – <i>Transferências e execução de fundos da UE em 2005</i>	XI.13
11.3.3.1 – <i>Execução do QCA III.....</i>	XI.14
11.3.3.2 – <i>Execução do Fundo de Coesão</i>	XI.15
11.3.3.3 – <i>Execução do FEOGA-Garantia.....</i>	XI.15
11.3.3.4 – <i>Outros instrumentos financeiros</i>	XI.16
11.3.4 – <i>Análise dos fluxos financeiros da UE no contexto do período de programação 2000-2006.....</i>	XI.17
11.3.4.1 – <i>Fluxos financeiros da UE, por fundo comunitário</i>	XI.17
11.3.4.2 – <i>Execução financeira acumulada do QCA III</i>	XI.17
11.3.4.3 – <i>Aplicação da “regra n+2” em 31 de Dezembro de 2005.....</i>	XI.21
11.3.4.4 – <i>Execução financeira acumulada do Fundo de Coesão</i>	XI.22
XII – SEGURANÇA SOCIAL	XII.3
12.1 – Enquadramento geral e condicionantes.....	XII.3
12.1.1 – <i>Enquadramento geral.....</i>	XII.3
12.1.2 – <i>Condicionantes e limitações.....</i>	XII.4
12.2 – O Orçamento e a Conta.....	XII.5
12.2.1 – <i>Lei do Orçamento.....</i>	XII.6
12.2.2 – <i>Decreto-Lei de execução orçamental.....</i>	XII.8
12.2.3 – <i>Alterações orçamentais</i>	XII.8
12.2.4 – <i>Transferências do OSS para serviços da Administração Central.....</i>	XII.14
12.2.4.1 – <i>Financiamento de despesas correntes e de capital do subsector Estado.....</i>	XII.14
12.2.5 – <i>Conta da Segurança Social</i>	XII.19
12.3 – Execução orçamental.....	XII.21
12.3.1 – <i>Execução Orçamental Global</i>	XII.22
12.3.1.1 – <i>Receita.....</i>	XII.23



Tribunal de Contas

12.3.1.2 – Despesa.....	XII.30
12.3.2 – <i>Financiamento</i>	XII.36
12.3.3 – <i>Execução Orçamental das Receitas e Despesas por Subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social</i>	XII.37
12.3.3.1 – Receitas.....	XII.37
12.3.3.2 – Despesas	XII.48
12.3.4 – <i>Saldo de Execução Orçamental</i>	XII.56
12.3.4.1 – Apuramento do valor dos saldos.....	XII.56
12.3.4.2 – Comparação de saldos entre documentos de prestação de contas	XII.59
12.3.4.3 – Saldo de Execução Efectiva.....	XII.61
12.3.4.4 – Redistribuição financeira entre os Sistemas/Subsistemas....	XII.64
12.3.5 – <i>Análises Complementares</i>	XII.66
12.3.5.1 – Receitas e Despesas: Comportamento de Longo Prazo e Peso no PIB	XII.66
12.3.5.2 – Orçamento Inicial, Orçamento Final Corrigido e Execução Orçamental	XII.69
12.3.6 – <i>Cumprimento da LBSS e demais legislação aplicável em matéria de Financiamento</i>	XII.73
12.3.7 – <i>Principais reservas à conta de execução orçamental consolidada</i>	XII.77
12.3.8 – <i>Execução orçamental do PIDDAC</i>	XII.77
12.3.8.1 – Execução orçamental da receita.....	XII.78
12.3.8.2 – Execução orçamental da despesa.....	XII.79
12.3.8.3 – Financiamento de despesas correntes e de capital no âmbito do PIDDAC	XII.82
12.4 – Demonstrações financeiras consolidadas.....	XII.83
12.4.1 – <i>Processo de consolidação da CSS</i>	XII.84
12.4.1.1 – Fases do processo	XII.84
12.4.1.2 – Análise dos procedimentos de consolidação	XII.85
12.4.2 – <i>Balanço e Demonstração de Resultados</i>	XII.101
12.4.2.1 – Balanço	XII.102
12.4.2.2 – Demonstração de Resultados.....	XII.173
12.4.3 – <i>Principais reservas às Demonstrações financeiras consolidadas</i>	XII.188
12.5 – Pensões	XII.192
12.5.1 – <i>Dados financeiros e físicos</i>	XII.193
12.6 – Dívida de contribuintes	XII.203

12.6.1 – <i>Evolução da dívida. Condicionantes da informação</i>	XII.203
12.6.2 – <i>Operação de cessão de créditos para efeitos de titularização</i>	XII.207
12.6.2.1 – <i>Evolução dos créditos cedidos pela segurança social para efeitos de titularização</i>	XII.208
12.6.2.2 – <i>Comissão de gestão e cobrança</i>	XII.214
12.6.2.3 – <i>Contabilização da operação em 2005</i>	XII.215
12.7 – Património financeiro do IGFCSS	XII.216
12.7.1 – <i>Enquadramento</i>	XII.216
12.7.2 – <i>Evolução dos Fundos Próprios e dos RLE do IGFCSS</i>	XII.217
12.7.3 – <i>Composição Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social</i>	XII.220



Tribunal de Contas

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista	I.7
Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista.....	I.8
Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios.....	I.10
Quadro I.4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério	I.14
Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional	I.15
Quadro I.6 – Alterações de natureza económica	I.17
Quadro I.7 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, de natureza económica.....	I.20
Quadro I.8 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, de natureza económica.....	I.22
Quadro II.1 – Unidades de registo na versão final do SCR.....	II.6
Quadro II.2 – Evolução do registo da informação original no SCR.....	II.7
Quadro II.3 – Indicadores de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva.....	II.9
Quadro II.4 – Comparação entre os valores constantes dos elementos informativos da Conta e os do SCR.....	II.15
Quadro II.5 – Receita do Estado no Sistema Central de Receitas	II.16
Quadro II.6 – Comparação entre o SCR e a contabilidade do Tesouro	II.18
Quadro II.7 – Apuramento da receita efectiva por entidades	II.24
Quadro II.8 – Discriminação da cobrança por entrada de fundos pelas entidades cobradoras	II.25
Quadro II.9 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os relatórios para o cessionário	II.30
Quadro II.10 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário	II.30
Quadro II.11 – Créditos Substitutos utilizados até 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário	II.31
Quadro II.12 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2004 segundo os ficheiros informáticos.....	II.32
Quadro II.13 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os ficheiros informáticos.....	II.34
Quadro II.14 – Situação de dois créditos de IVA na Carteira de Créditos segundo os ficheiros informáticos	II.35
Quadro II.15 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2005 segundo os ficheiros informáticos.....	II.36
Quadro II.16 – Créditos reintegrados na Carteira em 31-08-2005 segundo os ficheiros informáticos.....	II.37
Quadro II.17 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2006 segundo os ficheiros informáticos.....	II.38
Quadro II.18 – Valor em dívida em 31-08-2004 segundo os relatórios para o cessionário.....	II.41
Quadro II.19 – Valor em dívida em 28-02-2005 segundo os relatórios para o cessionário.....	II.41
Quadro II.20 – Valor em dívida em 31-08-2005 segundo os relatórios para o cessionário.....	II.41
Quadro II.21 – Valor em dívida em 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário.....	II.41

Quadro II.22 – Divergência na informação de Anulações em 31-08-2004.....	II.42
Quadro II.23 – Divergência na informação de Anulações em 28-02-2005.....	II.42
Quadro II.24 – Divergência na informação de Anulações em 31-08-2005.....	II.43
Quadro II.25 – Divergência na informação de Anulações em 28-02-2006.....	II.43
Quadro II.26 – Cobranças sem identificação do número do crédito.....	II.44
Quadro II.27 – Tempestividade no reporte da cobrança de créditos fiscais cedidos	II.44
Quadro II.28 – Datas limite da cobrança nos relatórios semi-anuais.....	II.45
Quadro II.29 – Incoerências nas datas da cobrança inscrita no primeiro relatório semi-anual.....	II.45
Quadro II.30 – Divergência na informação de cobrança em 31-08-2004.....	II.46
Quadro II.31 – Divergência na informação de cobrança em 28-02-2005.....	II.46
Quadro II.32 – Divergência na informação de cobrança em 31-08-2005.....	II.46
Quadro II.33 – Divergência na informação de cobrança em 28-02-2006.....	II.47
Quadro II.34 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à cobrança prevista.....	II.48
Quadro II.35 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à Carteira de Créditos.....	II.48
Quadro II.36 – Comparação da receita prevista com a cobrada.....	II.50
Quadro II.37 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada.....	II.52
Quadro II.38 – Estrutura e evolução da receita.....	II.53
Quadro II.39 – Estrutura e evolução da receita fiscal	II.54
Quadro II.40 – Evolução da receita líquida cobrada.....	II.55
Quadro II.41 – Estrutura da receita líquida cobrada.....	II.56
Quadro II.42 – Evolução da receita fiscal.....	II.57
Quadro II.43 – Estrutura da receita fiscal	II.57
Quadro II.44 – Peso da receita líquida no PIB.....	II.58
Quadro III.1 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA.....	III.5
Quadro III.2 – Processos examinados de dívidas transitadas para 2006.....	III.6
Quadro III.3 – Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas	III.13
Quadro III.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (serviços integrados).....	III.20
Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental, por classificação económica, 2004/2005.....	III.22
Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental, por Ministério, 2004/2005.....	III.24
Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental, por classificação funcional, 2004/2005.....	III.26
Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental dos SFA, por classificação económica, 2004/2005	III.31
Quadro III.9 – Ajustamentos que conduziram à “Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social”	III.35
Quadro III.10 – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social” líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros - em % das receitas e das despesas	III.40
Quadro IV.1 – Fontes de financiamento do PIDDAC previsto	IV.11



Tribunal de Contas

Quadro IV.2 – Financiamento previsto por tipologia de serviço.....	IV.12
Quadro IV.3 – PIDDAC por tipologia de serviço	IV.14
Quadro IV.4 – PIDDAC por ministério.....	IV.16
Quadro IV.5 – PIDDAC executado por ministério.....	IV.17
Quadro IV.6 – PIDDAC por programa orçamental	IV.19
Quadro IV.7 – PIDDAC por classificação funcional	IV.20
Quadro IV.8 – PIDDAC regionalizado	IV.24
Quadro IV.9 – PIDDAC Cap. 50.....	IV.25
Quadro IV.10 – PIDDAC executado Cap. 50.....	IV.26
Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados – por sectores institucionais.....	V.4
Quadro V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados – por Ministério	V.5
Quadro V.3 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito.....	V.8
Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados – a instituições sem fins lucrativos e a famílias	V.9
Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sectores institucionais	V.10
Quadro V.6 – Fontes de financiamento dos apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos	V.11
Quadro V.7 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos	V.12
Quadro V.8 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais	V.13
Quadro V.9 – Serviços integrados e SFA com subsídios e transferências para os sectores institucionais ..	V.14
Quadro V.10 – Despesa fiscal total	V.16
Quadro V.11 – Despesa fiscal em IRS	V.18
Quadro V.12 – Despesa fiscal em IRC.....	V.19
Quadro V.13 – Despesa fiscal em IVA	V.20
Quadro V.14 – Despesa fiscal em ISP.....	V.22
Quadro V.15 – Despesa fiscal em IA	V.23
Quadro V.16 – Despesa fiscal em imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	V.24
Quadro V.17 – Despesa fiscal em imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	V.24
Quadro V.18 – Evolução da despesa e da receita fiscal	V.25
Quadro V.19 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto.....	V.25
Quadro V.20 – Benefícios fiscais em IRC.....	V.36
Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2005	VI.5
Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento.....	VI.7
Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2005.....	VI.9
Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida.....	VI.11
Quadro VI.5 – Promissórias	VI.12
Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa.....	VI.13
Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado	VI.15

Quadro VI.8 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas	VI.16
Quadro VI.9 – Estrutura da dívida total (*) após swaps, por moedas.....	VI.16
Quadro VI.10 – Endividamento dos serviços e fundos autónomos	VI.18
Quadro VI.11 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2005	VI.19
Quadro VI.12 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida.....	VI.24
Quadro VI.13 – Perfil de maturidades da dívida outstanding.....	VI.25
Quadro VI.14 – Perfil de maturidades da dívida acumulada	VI.25
Quadro VI.15 – Perfil de refixing da carteira	VI.26
Quadro VI.16 – Duração modificada.....	VI.26
Quadro VI.17 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor.....	VI.27
Quadro VI.18 – Desempenho global da carteira – taxa interna de rentabilidade anualizada.....	VI.27
Quadro VI.19 – Custo do financiamento nas emissões	VI.28
Quadro VI.20 – Evolução dos spreads médios das emissões reais	VI.29
Quadro VI.21 – Custo orçamental e custo cash-flow	VI.29
Quadro VI.22 – Contas de OET movimentadas em 2005 e no respectivo período complementar.....	VI.31
Quadro VI.23 – Emissões/Produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2005.....	VI.31
Quadro VI.24 – Aplicação do produto dos empréstimos.....	VI.32
Quadro VI.25 – Evolução da aplicação do produto dos empréstimos	VI.32
Quadro VI.26 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	VI.35
Quadro VI.27 – Evolução das despesas de carácter anual e contínuo, pagas pelo mecanismo de “regularização de situações do passado”	VI.36
Quadro VI.28 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e dos montantes a repor	VI.49
Quadro VI.29 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública – Diferenças apuradas	VI.52
Quadro VI.30 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública	VI.55
Quadro VI.31 – Amortizações e juros e resultados de swaps e forwards em 2005	VI.56
Quadro VI.32 – Evolução das amortizações.....	VI.57
Quadro VI.33 – Evolução dos CEDIC’s.....	VI.58
Quadro VI.34 – Encargos correntes da dívida pública	VI.58
Quadro VI.35 – Evolução dos encargos com juros.....	VI.59
Quadro VI.36 – Peso dos juros e amortizações no PIB	VI.60
Quadro VI.37 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas	VI.60
Quadro VI.38 – Outros encargos correntes da dívida.....	VI.61
Quadro VI.39 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública.....	VI.62
Quadro VI.40 – Comissões por emissão de dívida em moeda nacional	VI.63
Quadro VI.41 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2005.....	VI.65
Quadro VI.42 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias.....	VI.66
Quadro VI.43 – Operação de venda de 2.500 pipas de vinho.....	VI.69



Tribunal de Contas

Quadro VI.44 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda nacional	VI.70
Quadro VI.45 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda estrangeira	VI.71
Quadro VI.46 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado.....	VI.72
Quadro VI.47 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários	VI.72
Quadro VI.48 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários.....	VI.73
Quadro VI.49 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público.....	VI.74
Quadro VI.50 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado.....	VI.75
Quadro VI.51 – Capitais garantidos pelo Estado no ano.....	VI.76
Quadro VI.52 – Posição das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano.....	VI.76
Quadro VI.53 – Prémios processados e cobrados por tipo de seguro.....	VI.78
Quadro VII.1 – Património financeiro consolidado dos SI e SFA. Evolução registada em 2005, por tipo de activo	VII.4
Quadro VII.2 – Repartição do património financeiro consolidado, por subsector e tipo de activo.	VII.5
Quadro VII.3 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados. Evolução registada em 2005, por tipo de activo.....	VII.8
Quadro VII.4 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução global em 2005.....	VII.9
Quadro VII.5 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução registada em 2005, por moeda de denominação	VII.10
Quadro VII.6 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução registada em 2005, por natureza e moeda de denominação	VII.11
Quadro VII.7 – Créditos por repasse de fundos. Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos.....	VII.12
Quadro VII.8 – Créditos por repasse de fundos. Evolução registada em 2005, por natureza e moeda de denominação	VII.13
Quadro VII.9 – Créditos por execução de garantias. Evolução registada em 2005.....	VII.16
Quadro VII.10 – Créditos resultantes de reestruturação de dívidas. Evolução registada em 2005, por natureza e moeda de denominação.....	VII.16
Quadro VII.11 – Créditos transferidos para o Estado. Evolução registada em 2005.....	VII.18
Quadro VII.12 – Obrigações e títulos de dívida pública. Evolução global em 2005.....	VII.19
Quadro VII.13 – Fundos de Investimento na carteira da DGT. Evolução registada em 2005.....	VII.20
Quadro VII.14 – Participações societárias. Evolução global em 2005.....	VII.21
Quadro VII.15 – Acções e quotas na carteira da DGT. Evolução registada em 2005, por natureza dos movimentos.....	VII.21
Quadro VII.16 – Participações em entidades não societárias. Evolução global em 2005	VII.28
Quadro VII.17 – Participações em organizações financeiras internacionais. Evolução e encargos suportados em 2005, por organização	VII.29
Quadro VII.18 – Composição das carteiras dos SFA por natureza de activos	VII.30
Quadro VII.19 – Evolução do património financeiro	VII.32

Quadro VII.20 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora	VII.34
Quadro VII.21 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos	VII.37
Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações.....	VII.39
Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública.....	VII.39
Quadro VII.24 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento	VII.40
Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias	VII.44
Quadro VII.26 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções	VII.44
Quadro VII.27 – Sociedades constituídas em 2005	VII.45
Quadro VII.28 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias.....	VII.48
Quadro VII.29 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos	VII.49
Quadro VII.30 – Serviços e fundos autónomos que apresentam diferenças entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE	VII.51
Quadro VII.31 – Aplicação das receitas das privatizações em 2005	VII.56
Quadro VII.32 – Novas aplicações de capital realizadas em 2005, com receitas das privatizações	VII.57
Quadro VII.33 – Alienação de imóveis por ajuste directo.....	VII.63
Quadro VII.34 – Alienação de imóveis por hasta pública	VII.63
Quadro VII.35 – Alienação de imóveis por cessão definitiva	VII.63
Quadro VII.36 – Aquisição de imóveis	VII.63
Quadro VII.37 – Receita de alienação de imóveis do Estado cobrada pela DGP face à dos SI na CGE.....	VII.64
Quadro VII.38 – Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento	VII.65
Quadro VII.39 – Amostra de receitas de alienação de imóveis obtidas em 2005	VII.65
Quadro VII.40 – Receitas de alienação de imóveis obtidas em 2006 mas afectas a 2005	VII.66
Quadro VII.41 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital.....	VII.67
Quadro VIII.1 – Movimentação por antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia	VIII.9
Quadro VIII.2 – Contabilização das operações até ao 4.º Trimestre de 2004 pelo INGA	VIII.26
Quadro VIII.3 – Contabilização das operações após o 4.º Trimestre de 2004 pelo INGA	VIII.26
Quadro VIII.4 – Receita do INGA no âmbito do FEOGA-Garantia	VIII.28
Quadro VIII.5 – Despesa do INGA no âmbito do FEOGA-Garantia	VIII.29
Quadro VIII.6 – Contabilização das operações em 2004 pelo IFADAP.....	VIII.30
Quadro VIII.7 – Contabilização das operações em 2005 pelo IFADAP.....	VIII.30
Quadro VIII.8 – Receita do IFADAP no âmbito do FEOGA-Orientação e do IFOP	VIII.32
Quadro VIII.9 – Despesa do IFADAP no âmbito do FEOGA-Orientação e do IFOP.....	VIII.33
Quadro VIII.10 – Contabilização das operações em 2004 pelo IGIF	VIII.34
Quadro VIII.11 – Contabilização das operações em 2005 pelo IGIF	VIII.35
Quadro VIII.12 – Situação das antecipações de fundos por Entidade Devedora.....	VIII.37
Quadro VIII.13 – Nível de cumprimento das antecipações de fundos ao RTE	VIII.38
Quadro VIII.14 – Tipologia dos titulares de contas do Tesouro.....	VIII.43



Tribunal de Contas

Quadro VIII.15 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro	VIII.45
Quadro VIII.16 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades dos SFA.....	VIII.48
Quadro VIII.17 – Situação dos juros pela aplicação de fundos dos SFA fora da Tesouraria do Estado	VIII.49
Quadro VIII.18 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades da DGDR	VIII.54
Quadro VIII.19 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do INGA	VIII.55
Quadro VIII.20 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do IFADAP	VIII.56
Quadro VIII.21 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do IGIF.....	VIII.57
Quadro IX.1 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas.....	IX.5
Quadro IX.2 – Movimentos de Encerramento da CGE na Contabilidade do Tesouro	IX.5
Quadro IX.3 – Reposições retroagidas	IX.7
Quadro IX.4 – Evolução da Receita do Estado por cobrar em 2005	IX.11
Quadro IX.5 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2005	IX.12
Quadro X.1 – Transferências para entidades não financeiras do SPE	X.4
Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE.....	X.5
Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE	X.6
Quadro X.4 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE	X.7
Quadro X.5 – Transferências de capital para entidades do SPE.....	X.8
Quadro X.6 – Transferências de verbas do PIDDAC.....	X.9
Quadro X.7 – Transferências para entidades não financeiras.....	X.11
Quadro X.8 – Finalidade das transferências para as entidades beneficiárias.....	X.12
Quadro X.9 – Comparticipações financeiras e montantes pagos.....	X.13
Quadro X.10 – Activos financeiros	X.14
Quadro X.11 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	X.15
Quadro X.12 – Execução de garantias.....	X.16
Quadro X.13 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas.....	X.16
Quadro X.14 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE.....	X.17
Quadro X.15 – Dividendos e participação nos lucros	X.17
Quadro X.16 – Receitas das privatizações	X.18
Quadro X.17 – Transferências dos SFA para o SPE não financeiro.....	X.18
Quadro X.18 – Entidades beneficiárias	X.19
Quadro X.19 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE.....	X.23
Quadro X.20 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE.....	X.24
Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia - 2005	XI.3
Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2005	XI.5
Quadro XI.3 – Recursos próprios tradicionais	XI.7
Quadro XI.4 – Recursos próprios tradicionais - Execução orçamental	XI.7

Quadro XI.5 – Recursos próprios tradicionais – Evolução.....	XI.8
Quadro XI.6 – Contribuição financeira - Fluxos financeiros.....	XI.9
Quadro XI.7 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental.....	XI.10
Quadro XI.8 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução	XI.11
Gráfico XI.5 e Quadro XI.9 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal - 2005	XI.13
Quadro XI.10 – PIDDAC - Financiamento comunitário do PIDDAC - 2005	XI.14
Quadro XI.11 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2005	XI.15
Quadro XI.12 – Transferências da UE relativas ao período de programação 2000-2006.....	XI.17
Quadro XI.13 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III no período 2000-2006.....	XI.18
Quadro XI.14 – Execução da Despesa Total e Pagamentos no Fundo de Coesão II - 2000/2005	XI.23
Quadro XII.1 - SS – Orçamento da Segurança Social – 2005	XII.6
Quadro XII.2 – SS – LOE de 2005 - Segurança Social	XII.7
Quadro XII.3 – SS – Despesas da Segurança Social – Orçamento inicial e Orçamento revisto - 2005	XII.10
Quadro XII.4 – SS – Orçamento da Segurança Social para 2005.....	XII.13
Quadro XII.5 – SS – Reforma da Segurança Social – Execução financeira do projecto (1997-2005)	XII.14
Quadro XII.6 – SS – Reforma da Segurança Social – Execução financeira do projecto (2003-2005)	XII.15
Quadro XII.7 – SS – Transferências para o CNF/CNAF (2001-2005).....	XII.17
Quadro XII.8 – SS – Distribuição dos gastos com a CNAF (2003-2005)	XII.17
Quadro XII.9 – SS – Distribuição dos gastos com o RAFE (2003-2005)	XII.18
Quadro XII.10 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica	XII.23
Quadro XII.11 – SS – Saldos de Anos Anteriores.....	XII.26
Quadro XII.12 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Origem	XII.27
Quadro XII.13 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica.....	XII.31
Quadro XII.14 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Aplicação	XII.33
Quadro XII.15 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema Previdencial – Repartição.....	XII.38
Quadro XII.16 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema Previdencial de Capitalização .	XII.40
Quadro XII.17 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Solidariedade	XII.42
Quadro XII.18 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (PAEFP).....	XII.44
Quadro XII.19 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Sistema de Acção Social	XII.46
Quadro XII.20 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Previdencial – Repartição	XII.48
Quadro XII.21 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Previdencial – Capitalização..	XII.50
Quadro XII.22 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema de Solidariedade.....	XII.51
Quadro XII.23 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (PAEFP).....	XII.53
Quadro XII.24 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Sistema de Acção Social	XII.55
Quadro XII.25 – Saldos Consolidados no triénio 2003/2005	XII.56



Tribunal de Contas

Quadro XII.26 – Diferenças entre o saldo final e o saldo inicial.....	XII.57
Quadro XII.27 – Saldos globais por Subsistema e Sistema de Acção Social.....	XII.58
Quadro XII.28 – Saldo inicial e final consolidado de execução orçamental – 2005	XII.60
Quadro XII.29 – SS – Saldos de Execução Efectiva, por Subsistemas do Sistema Público, Sistema de Acção Social e Saldo Global.....	XII.62
Quadro XII.30 – SS – Financiamento do Sistema Público de Segurança Social – 2004 e 2005.....	XII.65
Quadro XII.31 – SS – Peso no PIB em 1995, 2000 e 2005 e TCMA’s 1995/2000 e 2000/2005, das Receitas e Despesas.....	XII.67
Quadro XII.32 – SS – Execução orçamental da receita.....	XII.79
Quadro XII.33 - SS – Execução dos programas/medidas.....	XII.81
Quadro XII.34 – SS – PIDDAC – Transferências do IGFSS para a Administração Central.....	XII.83
Quadro XII.35 – SS – Perímetro de Consolidação da CSS de 2005.....	XII.87
Quadro XII.36 – SS – Ajustamentos prévios formalizados por Verbetes de Lançamento	XII.90
Quadro XII.37 – SS – Identificação das diferenças detectadas entre o Dossier de consolidação e o Diário de consolidação	XII.93
Quadro XII.38 – SS – Divergências na reconciliação de saldos internos ao Sistema da Segurança Social	XII.97
Quadro XII.39 – SS - Movimentos de consolidação no Activo	XII.98
Quadro XII.40 – SS - Movimentos de consolidação nos Fundos Próprios + Passivo	XII.99
Quadro XII.41 – SS - Movimentos de consolidação na Demonstração de resultados.....	XII.99
Quadro XII.42 – SS – Estrutura financeira do Activo da CSS em 31/12/2005	XII.103
Quadro XII.43 – SS – Evolução do Activo líquido por grupos patrimoniais – 2005/2003	XII.103
Quadro XII.44 – SS – Evolução do Imobilizado.....	XII.105
Quadro XII.45 – SS – Imobilizações Incorpóreas em 31/12/2005	XII.106
Quadro XII.46 – SS – Evolução do Imobilizado incorpóreo.....	XII.107
Quadro XII.47 – SS – Imobilizações corpóreas, em 31/12/2005	XII.108
Quadro XII.48 – SS – Distribuição do Imobilizado corpóreo bruto, por instituições, em 31/12/2005.....	XII.108
Quadro XII.49 – SS – Amortizações das Imobilizações corpóreas, por instituições, em 31/12/2005.....	XII.109
Quadro XII.50 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas, por natureza	XII.111
Quadro XII.51 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas e amortizações	XII.111
Quadro XII.52 – SS – Variação da conta “Edifícios e Outras construções”, por instituições	XII.112
Quadro XII.53 – SS – Variação da conta “Equipamento básico”, por instituições, em 2005	XII.114
Quadro XII.54 – SS – Investimentos financeiros, em 31/12/2005	XII.116
Quadro XII.55 – SS – Distribuição dos Investimentos financeiros, por instituições, em 31/12/2005.....	XII.117
Quadro XII.56 – SS – Evolução dos Investimentos financeiros líquidos.....	XII.118
Quadro XII.57 – SS – Variação das contas de Investimentos Financeiros – 2005.....	XII.119
Quadro XII.58 – SS – “Partes de capital” detidas pelo IGFSS, em 31/12/2005.....	XII.121
Quadro XII.59 – SS – “Partes de capital” detidas pelo ISS, em 31/12/2005.....	XII.122
Quadro XII.60 – SS – “Obrigações e títulos de participação” em 31/12/2005.....	XII.123

Quadro XII.61 – SS – Evolução de Investimentos em imóveis	XII.124
Quadro XII.62 – SS – Movimentos contabilísticos na conta “Investimentos financeiros - Imóveis”.....	XII.125
Quadro XII.63 – SS – “Outras aplicações financeiras” em 31/12/2005	XII.128
Quadro XII.64 – SS – Dívidas de terceiros – Curto prazo, em 31/12/2005	XII.132
Quadro XII.65 – SS – Evolução das Dívidas de terceiros – Curto Prazo	XII.133
Quadro XII.66 – SS – Evolução de “Clientes, contribuintes, utentes e beneficiários” de cobrança duvidosa.....	XII.135
Quadro XII.67 – SS – Evolução das Provisões sobre Clientes, contribuintes, utentes e beneficiários de cobrança duvidosa	XII.136
Quadro XII.68 – SS – Saldo de Prestações sociais a repor, em 31/12.....	XII.138
Quadro XII.69 – SS – “Prestações sociais a repor” por natureza	XII.139
Quadro XII.70 – SS – Evolução das contas de Disponibilidades	XII.144
Quadro XII.71 – SS – Evolução de Títulos negociáveis.....	XII.145
Quadro XII.72 – SS - Distribuição dos Depósitos em Instituições financeiras e Caixa por Instituições – 2005/2004.....	XII.147
Quadro XII.73 – SS – Evolução dos Acréscimos e diferimentos	XII.151
Quadro XII.74 – SS – Custos diferidos em 31/12/2005	XII.153
Quadro XII.75 – SS – Evolução dos Fundos próprios	XII.155
Quadro XII.76 – SS – Evolução do “Património” por instituições	XII.156
Quadro XII.77 – SS – Posição das Reservas legais em 31/12/2005	XII.158
Quadro XII.78 – SS – Distribuição dos movimentos das Reservas estatutárias, por instituições, em 31/12/2005	XII.159
Quadro XII.79 – SS – Afectação dos saldos de gerência de Fundos Especiais de Segurança Social às Reservas legais	XII.160
Quadro XII.80 – SS - Resultados transitados em 31/12/2005	XII.162
Quadro XII.81 – SS – Evolução do Passivo	XII.166
Quadro XII.82 – SS – Evolução da conta “Prestações sociais a pagar”	XII.167
Quadro XII.83 – SS – Evolução das contas “Acréscimos de custos” e “Proveitos diferidos”.....	XII.170
Quadro XII.84 – SS – Evolução dos Proveitos e ganhos e dos Custos e perdas.....	XII.174
Quadro XII.85 – SS – Demonstração dos resultados operacionais.....	XII.176
Quadro XII.86 – SS – Demonstração dos resultados financeiros	XII.177
Quadro XII.87 – SS – Contribuição do IGFCSS para os Resultados financeiros em 2005	XII.181
Quadro XII.88 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários.....	XII.181
Quadro XII.89 – SS – Evolução das pensões no período de 2000-2005	XII.192
Quadro XII.90 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Velhice	XII.194
Quadro XII.91 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Invalidez.....	XII.197
Quadro XII.92 – SS – Evolução das despesas com Pensões por Sobrevivência.....	XII.199
Quadro XII.93 – SS – Pensão média, anual e mensal, por eventualidade e por beneficiário.....	XII.202
Quadro XII.94 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes	XII.203



Tribunal de Contas

Quadro XII.95 – SS – Montantes cobrados pelas Secções de Execução Fiscal, em 2005.....	XII.206
Quadro XII.96 – SS – Movimentos que contribuíram para a alteração do portfólio até 31/12/2005	XII.209
Quadro XII.97 – SS – Montante cobrado até 31/12/2005	XII.211
Quadro XII.98 – SS – Cobranças por modalidade de pagamento	XII.212
Quadro XII.99 – SS – Má cobrança efectiva.....	XII.213
Quadro XII.100 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos do IGFCSS – 2003/2005.....	XII.217
Quadro XII.101 – SS – Evolução dos Rácios Fundos Próprios do IGFCSS / Pensões Pagas (Subsistema Previdencial e Total)	XII.220
Quadro XII.102 – SS – FEFSS – Aplicações em Valores Mobiliários e Imóveis no Período 2003 – 2005	XII.222
Quadro XII.103 – SS – FEFSS – Activo do IGFCSS em 31/12/2005.....	XII.224

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico IV.1 – Evolução do financiamento previsto de 2002 a 2005	IV.12
Gráfico IV.2 – Evolução do financiamento previsto no Cap. 50 de 2002 a 2005.....	IV.13
Gráfico IV.3 – Evolução da execução do PIDDAC de 2002 a 2005	IV.15
Gráfico IV.4 – Evolução do PIDDAC de 2002 a 2005.....	IV.15
Gráfico IV.5 – PIDDAC executado por ministério.....	IV.17
Gráfico IV.6 – Projectos por ministério.....	IV.18
Gráfico IV.7 – PIDDAC executado por programas orçamentais.....	IV.20
Gráfico IV.8 – PIDDAC executado por funções	IV.21
Gráfico IV.9 – Natureza da despesa executada.....	IV.22
Gráfico IV.10 – PIDDAC face às prioridades das GOP	IV.23
Gráfico IV.11 – PIDDAC por eixos do QCA III	IV.23
Gráfico IV.12 – PIDDAC por sector	IV.25
Gráfico V.1 – Evolução da despesa fiscal	V.26
Gráfico VI.1 – Despesas pagas em 2005 ao abrigo do artigo 53.º da respectiva LOE	VI.37
Gráfico VI.2 – Evolução das amortizações.....	VI.57
Gráfico VI.3 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2005.....	VI.77
Gráfico VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo	VII.5
Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado 1996-2005.....	VII.27
Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos.....	VII.32
Gráfico VII.4 – Composição do património financeiro no final de 2005	VII.33
Gráfico VII.5 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações, 1996-2005.....	VII.57
Gráfico XI.1 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2005.....	XI.5
Gráfico XI.2 – Recursos próprios tradicionais – Evolução.....	XI.8
Gráfico XI.3 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução.....	XI.11
Gráfico XI.4 – Portugal no contexto do financiamento comunitário em 2005 (Secções da Agricultura e das Acções Estruturais)	XI.13
Gráfico XI.5 e Quadro XI.9 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal - 2005	XI.13
Gráfico XI.6 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia - 2005	XI.16
Gráfico XI.7 – Execução Comunitária por PO - 2000/2006 - em 31/12/2005.....	XI.19
Gráfico XI.8 – Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO - 2000/2006 - em 31/12/2005.....	XI.20
Gráfico XII.1 – SS – Evolução das principais Receitas no período 2000/2005.....	XII.30
Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais Despesas no período 2000/2005	XII.36
Gráfico XII.3 – SS – Orçamento Inicial, Orçamento Final e Execução das principais rubricas da receita	XII.69
Gráfico XII.4 – SS – Orçamento Inicial, Orçamento Final e Execução das principais rubricas da despesa.....	XII.71



Tribunal de Contas

Gráfico XII.5 – SS – Evolução do Activo Líquido pelos principais grupos patrimoniais – 2003/2005	XII.104
Gráfico XII.6 – SS – Activo fixo – Imobilizado CSS/2005	XII.105
Gráfico XII.7 – SS – Activo circulante – CSS/2005	XII.129
Gráfico XII.8 – SS – Terceiros – CSS/2005	XII.130
Gráfico XII.9 – SS – Títulos negociáveis em 31/12/2005	XII.144
Gráfico XII.10 – SS – Fundos Próprios – CSS/2005	XII.154
Gráfico XII.11 – SS – Passivo – CSS/2005	XII.165
Gráfico XII.12 – SS – Resultado líquido do exercício – CSS/2005	XII.188
Gráfico XII.13 – SS – Peso das Pensões na despesa efectiva e relação com as contribuições	XII.193
Gráfico XII.14 – Evolução do financiamento da eventualidade “Velhice”	XII.196
Gráfico XII.15 – SS – Evolução do financiamento da eventualidade “Invalidez”	XII.198
Gráfico XII.16 – SS – Despesas com Pensões de Reforma por eventualidade	XII.200
Gráfico XII.17 – SS – Taxas de Crescimento Anual nas Despesas com Pensões	XII.201
Gráfico XII.18 – SS – Evolução do Número de Pensionistas por Eventualidade	XII.201
Gráfico XII.19 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados líquidos do IGFCSS	XII.218
Gráfico XII.20 – SS – FEFSS – Aplicação de Fundos no Período 2003 2005	XII.222
Gráfico XII.21 – SS – FEFSS – Evolução da Taxa de Rendibilidade dos Activos Financeiros (1990 – 2005)	XII.225



Tribunal de Contas

Nota Introdutória



NOTA INTRODUTÓRIA

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, cuja estrutura reflecte o conteúdo genérico previsto no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, contém os resultados das acções de verificação realizadas no âmbito e com a incidência que seguidamente se referem.

É de salientar a alteração metodológica, na sequência da qual as súmulas dos respectivos relatórios de auditorias, aprovados autonomamente pelo Tribunal e entretanto divulgados, deixaram de integrar o Volume II, constando do Volume I as conclusões e recomendações de âmbito mais geral.

No capítulo relativo à execução do orçamento da receita, foram objecto de análise o modelo de contabilização da receita, em que se avalia a evolução relativa à implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, a evolução da receita, incluindo a comparação entre receita prevista e cobrada, e os resultados globais da Conta.

O Tribunal continuou a acompanhar a execução da operação de cessão de créditos fiscais, para efeitos de titularização, realizada pelo Estado em 2003, ao abrigo da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, tendo a análise por objectivo avaliar o grau de execução da cobrança das dívidas e aferir da coerência e fiabilidade da informação reportada ao Tribunal e ao cessionário.

O Tribunal apreciou os benefícios fiscais que deram origem à despesa fiscal do ano em apreço, tendo presente a legislação aplicável, a informação constante do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, bem como elementos recolhidos junto das entidades administradoras dos impostos – Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Visando apreciar o grau de acolhimento das recomendações formuladas em anteriores Pareceres, foi realizada uma acção de acompanhamento do sistema de controlo dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

No campo da despesa, para além das acções de verificação e da apreciação geral da "despesa paga", dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, evidenciada na Conta, foram realizadas acções junto de organismos que fizeram transitar o pagamento de encargos vencidos em 2005 para o ano seguinte. Relativamente à concessão de apoios não reembolsáveis (artigo 41º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 98/97) procede-se neste Volume à análise global dos valores envolvidos e da sua expressão na Conta Geral do Estado.

Procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado, passados que estavam, em 2005, quinze anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro) e do grau de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e dos planos sectoriais), bem como a uma breve análise da forma como foi elaborada a conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social.

O capítulo relativo ao Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central inclui a análise da execução financeira global do Programa, nomeadamente da sua parcela anual, tendo sido também consideradas as observações e conclusões constantes do Relatório de Auditoria ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”.

No capítulo referente à dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado e dos encargos a ela associados, procedeu-se à avaliação da gestão da dívida pública, numa perspectiva idêntica à dos anos anteriores. Continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas operações autorizadas ao abrigo dos artigos 52.º e 53.º da Lei do Orçamento, mas sem a necessária cobertura orçamental, e que implicam sistemática violação da Constituição da República Portuguesa e da Lei de Enquadramento Orçamental, com significativas implicações na transparência e rigor das contas públicas. No domínio da assunção de outras responsabilidades, analisam-se ainda os factores determinantes da evolução da dívida garantida, incluindo a concessão de garantias do Estado a seguros contratados pela COSEC – Companhia de Seguros de Crédito, S.A.

Como se tem vindo a assinalar nos pareceres anteriores, na medida em que a inventariação do património do Estado não se encontra ainda efectuada, o POCP é objecto de aplicação limitada e a Conta Geral do Estado continua a não incluir o balanço entre valores activos e passivos, a análise que se tem vindo a desenvolver no domínio do património financeiro, tendo por base a informação proporcionada ao abrigo das Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, circunscreve-se ao acompanhamento da sua evolução, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, Embora a análise continue a não assegurar a cobertura exaustiva do património financeiro da administração central, abrange, para além do património de quinze entidades do subsector dos serviços integrados, o do subsector dos serviços e fundos autónomos, envolvendo oitenta e três organismos. No presente Parecer, faz-se também o acompanhamento da arrecadação e aplicação das receitas das reprivatizações efectuadas ao abrigo da Lei n.º 11/90.

No âmbito do património imobiliário do Estado, foi realizada, pela primeira vez, uma acção de controlo, abrangendo serviços integrados e serviços e fundos autónomos, com o objectivo de avaliar a fiabilidade da informação relativa a alienações e aquisições de bens imóveis.

Para a prossecução deste objectivo foi analisado o enquadramento normativo subjacente ao Cadastro e Inventário dos Bens do Estado e às operações de aquisição e de alienação efectuadas no âmbito do património imobiliário, bem como a informação obtida sobre as referidas operações das Direcções-Gerais do Património, Orçamento e Tesouro.

Para efeito do capítulo sobre operações de tesouraria, foram realizadas duas acções, uma das quais às entidades devedoras de antecipações de fundos e outra sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria, que tiveram como objectivo avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, quanto à conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo ao regime jurídico e à fiabilidade tempestiva da informação prestada, bem como acompanhar a actividade na área da Tesouraria do Estado, por forma a avaliar a sua evolução e o acatamento das recomendações do Tribunal de Contas.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta incidiu, na área da despesa, sobre a retroacção a 2005, de reposições efectuadas em 2006 e, no âmbito da receita, sobre a conversão de operações de tesouraria em receitas consignadas sem transição de saldos, a transferência de receitas consignadas com transição de saldos, a transferência de receitas cobradas em excesso e a conversão das necessidades de financiamento do défice orçamental em receita não efectiva. Foi ainda efectuada a análise dos saldos de encerramento em receitas por cobrar e em disponibilidades e aplicações na Tesouraria do Estado.

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu artigo 41º, alíneas d) e i), contempla, respectivamente, a análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado e com a União Europeia, pelo que se procede no presente Parecer à análise desses fluxos.



O capítulo referente aos fluxos financeiros com a União Europeia integra, por um lado, a análise das contribuições financeiras nacionais destinadas ao orçamento da Comunidade e, por outro, a apreciação global, no horizonte temporal 2000-2005, das transferências e da aplicação dos Fundos Estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, com especial incidência na execução financeira de 2005, sua relação com a Conta Geral do Estado de 2005 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

No capítulo relativo à Segurança Social procedeu-se à análise da Conta Consolidada, elaborada nos termos do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS).

Na vertente orçamental, salienta-se a apresentação dos mapas orçamentais nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental n.º 91/2001, de 20 de Agosto, sobre os quais incidiram as verificações e confirmações efectuadas com recurso ao Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social, em conjugação com a análise dos elementos de prestação de contas das entidades que integram o perímetro de consolidação.

Na vertente patrimonial, deu-se continuidade à análise das operações de consolidação e à evolução de todas as componentes que integram o Activo, os Fundos Próprios e o Passivo e, bem assim, a composição dos custos e dos proveitos que integraram a demonstração de resultados. Foram, ainda, elegidas, para desenvolvimento, as seguintes áreas consideradas relevantes: Pensões, Dívida de contribuintes e Património financeiro.

No presente Parecer observou-se o princípio do contraditório, tendo o Tribunal de Contas tido na devida conta as respostas das entidades às observações formuladas, de que se inserem extractos ao longo deste Volume, e que se apresentam no volume III, sempre que incidem sobre aspectos focados no presente Volume e na Caixa 3 do Volume I, nos termos n.º 3 do actual artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO I

Processo Orçamental



I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2005, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro¹, foi aprovada pela Assembleia da República em 6 de Dezembro de 2004, tendo sido publicada no *Diário da República* de 30 de Dezembro de 2004 (2.º Suplemento), distribuído na mesma data. Nos termos do art.º 79.º da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2005.

O Orçamento do Estado para 2005 foi alterado pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, a qual, para além das alterações introduzidas nos Mapas Anexos I, II, III e IV (serviços integrados), X, XI, XII, XIII e XIV (segurança social), e XV (PIDDAC), deu nova redacção aos artigos 2.º, 3.º, 5.º, 16.º, 19.º, 23.º, 24.º, 25.º, 51.º, 52.º, 53.º, 55.º e 62.º da Lei do Orçamento.

1.2 – Decreto de execução orçamental

O n.º 2 do art.º 43.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto², dispõe que “*Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas desta lei que sejam executáveis por si mesmas.*”

Para 2005, essas disposições constam do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, embora, nos termos do seu art.º 56.º, tenham produzido efeitos a partir de 1 de Janeiro. Das normas de execução dos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos que mais directamente respeitam à disciplina orçamental destacam-se:

a) Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado

Para o ano de 2005 o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às dos anos anteriores, salientando-se:

- ◆ Os serviços e fundos autónomos³ consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado (RAFE) previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, quando cumpram os requisitos estabelecidos nestes diplomas, designadamente a aplicação e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, cabendo à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) a avaliação do cumprimento destes dois requisitos⁴.
- ◆ Mantêm-se em vigor para todos os serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição, as normas dos diplomas revogados pelo n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92.

¹ Pela Declaração de Rectificação n.º 5/2005, de 14 de Fevereiro, foram rectificadas os artigos 10.º e 76.º.

² Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.

³ O Decreto de execução orçamental nada refere quanto aos serviços integrados.

⁴ Nos Capítulos III e VIII do presente Volume examina-se o cumprimento destes dois requisitos.

b) Informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos

O art.º 31.º do decreto de execução orçamental determina a remessa periódica, à DGO, de elementos informativos pelos serviços e fundos autónomos, nomeadamente:

- ◆ Mensalmente, nos 15 dias subsequentes ao período a que respeitam, os mapas de controlo orçamental das receitas e das despesas, bem como os balancetes analíticos evidenciando as contas até ao 4.º grau;
- ◆ Igualmente com a periodicidade e prazos definidos no ponto anterior, todas as alterações orçamentais das receitas e das despesas;
- ◆ Trimestralmente, nos 30 dias seguintes ao final do período a que respeitam, o relatório da execução orçamental, acompanhado do quadro dos indicadores de gestão orçamental;
- ◆ Trimestralmente, nos 15 dias subsequentes ao final de cada trimestre, informação completa¹ sobre as operações de financiamento, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas e previstas até final do ano, bem como informação sobre a dívida e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública, a fim de permitir uma informação consolidada do sector público administrativo;
- ◆ Contas da execução orçamental anual, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, com a estrutura e grau de especificação dos respectivos orçamentos, quer no que respeita a programas e medidas quer no que respeita a actividades.

Tal como nos anos anteriores, estabelece o decreto de execução orçamental que, em caso de incumprimento quanto à prestação dessa informação, a DGO não procederá à análise de quaisquer pedidos², processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços ou organismos em causa, com excepção daqueles cujo processamento for expressamente autorizado por despacho do Ministro das Finanças, devidamente fundamentado.

c) Informação a prestar pelos municípios e pelas Regiões Autónomas

Para permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os municípios e as Regiões Autónomas (subsectores não integrados no Orçamento e na Conta Geral do Estado) devem remeter à DGO os seus orçamentos e contas trimestrais, nos 30 dias subsequentes respectivamente à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como a sua conta anual depois de aprovada.

Também, para efeitos do controlo sistemático e sucessivo do regime de endividamento municipal previsto para 2005, devem remeter à DGO, informação sobre a variação dos seus activos financeiros e passivos, nos 15 dias seguintes ao final de cada trimestre. Ainda, com vista à compilação e tratamento de dados, devem remeter, nos 30 dias subsequentes ao final de cada trimestre, informação sobre a dívida por eles contraída e sobre os activos expressos em títulos da dívida emitidos pelas administrações públicas.

¹ A remeter também ao Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), de acordo com a Circular da DGO n.º 1320, de 4/04/2005, que contém instruções complementares ao decreto de execução orçamental para 2005.

² Inclui a apreciação de pedidos de libertação de créditos, com excepção dos relativos a remunerações certas e permanentes e a segurança social.



No tocante aos municípios, em caso de incumprimento do envio da informação anteriormente indicada, nos prazos estabelecidos, pela primeira vez, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art.º 9.º da LOE para 2005, o decreto de execução orçamental prevê uma sanção, ou seja, a retenção de 10% do duodécimo das transferências correntes do Fundo Geral Municipal.

d) Regime duodecimal

Em 2005, tal como em anos anteriores, ficaram excepcionadas do regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- ◆ relativas a remunerações certas e permanentes, adicional à remuneração, segurança social, não incluindo encargos com a saúde;
- ◆ encargos de instalações, locação, seguros e encargos da dívida pública;
- ◆ referentes às despesas cujas fontes de financiamento não sejam receitas gerais do Estado;
- ◆ inscritas no cap.º 50 (“Investimentos do Plano”) referentes a despesas de capital, e a despesas respeitantes à participação portuguesa em projectos co-financiados pela União Europeia;
- ◆ destinadas à Caixa Geral de Aposentações e as inscritas no cap.º 70 (Recursos Próprios Comunitários) do orçamento do Ministério das Finanças;
- ◆ de valor anual não superior a €2.500;
- ◆ relativas às importâncias dos reforços e inscrições;
- ◆ transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias¹.

No ano em análise foram ainda excepcionadas:

- ◇ transferências para as entidades criadas ao abrigo das Leis n.ºs 10/2003 (áreas metropolitanas) e 11/2003 (comunidades intermunicipais), ambas de 13 de Maio²;
- ◇ transferências relativas aos programas de auxílios financeiros e à cooperação técnica e financeira.

Face ao conjunto de excepções é, assim, de reduzida eficácia o regime duodecimal.

e) Fundos de manei

Tal como em anos anteriores, os fundos de manei a que se refere o art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, podiam ser constituídos em 2005 por valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, ficando, no entanto, a constituição de fundos por um valor superior a um duodécimo das dotações do respectivo orçamento sujeita a autorização do respectivo

¹ Dado que o n.º 5 do art.º 10.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais) estabelece uma periodicidade trimestral para essas transferências.

² Dado que o n.º 2 do art.º 13.º da Lei do OE/2005 estabelece igualmente uma periodicidade trimestral para essas transferências.

ministro da tutela, com a concordância do Ministro das Finanças. Manteve-se a data de 13 de Janeiro do ano seguinte para a liquidação dos fundos de maneio.

f) Reposições

O n.º 2 do art.º 28.º do decreto de execução orçamental manteve em €25 o montante mínimo de reposição. De notar que, ao contrário dos anos anteriores, não voltou a ser represtinado o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto (diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho), tendo, em vez disso, o n.º 1 do art.º 28.º estabelecido que a “*A escrituração das reposições deverá efectuar-se de acordo com instruções a emitir pela Direcção-Geral do Orçamento*”. Contudo, tais instruções não foram expressas em circular, embora, tal como se examina no Capítulo III, essa Direcção-Geral tenha autorizado a retroacção de reposições, operação excepcional que apenas se encontrava prevista no Decreto-Lei n.º 324/80¹, não represtinado no ano de 2005, como já referido.

1.3 – Alterações orçamentais dos serviços integrados

A Lei de Enquadramento Orçamental define, no Capítulo IV do Título III, o regime das alterações orçamentais, especificando as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que se enquadram na área da competência do Governo.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através do art.º 5.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, independentemente da sua classificação orgânica e/ou funcional.

Os Serviços de Apoio do Tribunal procederam, como habitualmente, ao registo e exame das alterações orçamentais que constam das declarações remetidas trimestralmente pela Direcção-Geral do Orçamento, com vista à sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta, tendo-se verificado algumas divergências, designadamente as mencionadas no ponto 1.3.2, alínea b). Para a correcção dessas divergências, foram efectuadas alterações orçamentais pela DGO em Junho de 2006, quando o art.º 52.º da LEO estabelece que os mapas da Lei do Orçamento do Estado modificados em virtude das alterações orçamentais neles introduzidas no 4.º Trimestre devem ser publicadas no *Diário da República* até final de Fevereiro do ano seguinte.

Questionada sobre a publicação dos referidos Mapas, a DGO, na sua resposta, refere “... diligenciou, em 24 de Fevereiro p.p., no sentido da respectiva publicação em *Diário da República*, que se veio a consubstanciar pela Declaração n.º 5/2006, de 16 de Março”, acrescentando, no entanto, que “... aqueles mapas assumem carácter provisório, até ao encerramento da Conta Geral do Estado”.

Considerando que a nova Lei de enquadramento orçamental, estabelece, pela primeira vez², normas sobre a publicação das alterações orçamentais, fixando o prazo de um mês sobre o final do trimestre para a publicitação das alterações ocorridas nos 1.º a 3.º trimestres, e de dois meses para as efectuadas no 4.º trimestre, vindo ao encontro de preocupações manifestadas pelo Tribunal de imprimir maior

¹ Permitia o Decreto-Lei n.º 324/80 a retroacção de reposições ao ano da realização da despesa quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos, e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não fosse possível regularizar de outra forma.

² As anteriores leis de enquadramento orçamental (Leis n.ºs 64/77, 40/83 e 6/91) eram omissas sobre esta matéria, a qual era até então definida pelo Governo, nos sucessivos diplomas que estabeleciam as regras a que obedeciam as alterações orçamentais da sua competência (Decretos-Lei n.ºs 93/78, 46/84 e 71/95).



transparência ao processo de execução orçamental, a DGO deverá adaptar-se a este novo quadro legal e evitar a publicação de informação provisória, por não ser esse o espírito da LEO.

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)

O montante aprovado pelo Orçamento do Estado para a realização de despesas dos serviços integrados (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no montante de €83.161,7 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €9.621,2 milhões, o que representa um acréscimo de 11,6%. Esse aumento resultou das modificações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, rectificativa do Orçamento do Estado (€2.078,2 milhões) e da abertura de créditos especiais (€7.543,0 milhões) autorizados pelo Governo.

Através dessas alterações orçamentais, as receitas efectivas previstas foram reduzidas em €1.704,1 milhões (cfr. Quadro I.1), e as dotações para despesas efectivas aumentadas em €2.621,2 milhões (cfr. Quadro I.2), do que resultou um agravamento, em €4.325,3 milhões, do défice inicialmente previsto.

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista

(em euros)

Capítulos da receita	Orçamento inicial	Alterações orçamentais			
		Orçamento Rectificativo	Créditos especiais	Total	
				Em valor	Var. perc.
01 - Impostos directos	11 249 000 000	162 000 000	-	162 000 000	1,4
02 - Impostos indirectos	18 593 980 996	278 000 000	599 632	278 599 632	1,5
03 - Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	100 000 000	-	917 555	917 555	0,9
04 - Taxas, multas e outras penalidades	431 368 457	10 000 000	19 231 980	29 231 980	6,8
05 - Rendimentos da propriedade	1 117 317 938	-949 500 000	503 296	-948 996 704	-84,9
06 - Transferências correntes	651 646 142	-	128 602 435	128 602 435	19,7
07 - Venda de bens e serviços correntes	407 897 305	-	72 825 762	72 825 762	17,9
08 - Outras receitas correntes	34 909 074	-	2 781 148	2 781 148	8,0
Total das receitas correntes	32 586 119 912	-499 500 000	225 461 808	-274 038 192	-0,8
09 - Venda de bens de investimento	505 488 717	-300 000 000	4 804 935	-295 195 065	-58,4
10 - Transferências de capital	167 374 523	-	1 832 844	1 832 844	1,1
11 - Activos financeiros	934 596 037	-525 000 000	3 200 000	-521 800 000	-55,8
12 - Passivos financeiros	47 859 926 485	4 325 326 997	7 000 000 000	11 325 326 997	23,7
13 - Outras receitas de capital	922 823 139	-922 600 000	-	-922 600 000	-100,0
Total das receitas de capital	50 390 208 901	2 577 726 997	7 009 837 779	9 587 564 776	19,0
14 - Recursos próprios comunitários	147 800 000	-	-	-	-
15 - Reposições não abatidas	20 371 084	-	131 456 534	131 456 534	645,3
16 - Saldo da gerência anterior	17 172 212	-	176 199 618	176 199 618	1.026,1
Total das receitas	83 161 672 109	2 078 226 997	7 542 955 739	9 621 182 736	11,6
Total das receitas efectivas	35 301 745 624	-2 247 100 000	542 955 739	-1 704 144 261	-4,8

Conforme evidencia o quadro anterior, a redução da receita efectiva prevista verificou-se relativamente a *rendimentos da propriedade* (em €949,0 milhões), *outras receitas de capital* (em €922,6 milhões), *activos financeiros* (em €521,8 milhões) e *venda de bens de investimento* (em €295,2 milhões).

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se, por departamento ministerial, as alterações orçamentais das quais resultou o acréscimo da dotação para o total da despesa, resultantes

do Orçamento Rectificativo e da abertura de créditos especiais. Conforme foi referido, as dotações para despesas efectivas aumentaram €2.621,2 milhões (6,1%) em resultado das alterações introduzidas pela referida lei (€2.078,2 milhões) e pela abertura de créditos especiais (€543,0 milhões).

Em termos da despesa efectiva, é de salientar a ocorrência de variações de sinal contrário, com destaque para os acréscimos, essencialmente através do Orçamento Rectificativo, nos orçamentos do Ministério da Saúde, em €1,791,7 milhões (29,8%), da Educação, em €457,5 milhões (8,1%) e do Trabalho e Solidariedade Social, em €422,7 milhões (9,2%), e para a redução no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, em €636,6 milhões (-4,4%) essencialmente pela redução da “dotação provisional” em €420,0 milhões.

Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista

(em euros)

Ministério	Orçamento Inicial (a)	Alterações orçamentais						
		Orçamento Rectificativo		Créditos especiais		Total		
		Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	Var. Perc.
Encargos Gerais do Estado	3 428 523 948	-373 261	-0,0	12 779 691	2,4	12 406 430	0,5	0,4
Administração Interna	1 442 264 827	137 036 075	6,6	30 359 245	5,6	167 395 320	6,4	11,6
Negócios Estrangeiros	337 349 465	-4 523 775	-0,2	57 988 123	10,7	53 464 348	2,0	15,8
Finanças e Admin. Pública (excluindo Passivos financeiros)	14 486 186 272	-771 340 669	-37,1	134 717 988	24,8	-636 622 681	-24,3	-4,4
Defesa Nacional	1 929 613 520	123 093 485	5,9	133 703 988	24,6	256 797 473	9,8	13,3
Justiça	951 956 587	145 256 389	7,0	28 636 465	5,3	173 892 854	6,6	18,3
Ambiente, Ord. Territ. Des. Reg.	493 670 348	-74 418 035	-3,6	3 489 499	0,6	-70 928 536	-2,7	-14,4
Economia e da Inovação	362 100 913	-114 326 075	-5,5	15 650 486	2,9	-98 675 589	-3,8	-27,3
Agricultura, Des. Rural e Pescas	587 054 460	-72 045 646	-3,5	14 328 277	2,6	-57 717 369	-2,2	-9,8
Obras Públicas, Transp. e Comun.	887 523 787	152 621 951	7,3	1 577 665	0,3	154 199 616	5,9	17,4
Trabalho e Solidariedade Social	4 612 465 715	411 617 491	19,8	11 118 729	2,0	422 736 220	16,1	9,2
Saúde	6 019 795 385	1 783 066 811	85,8	8 679 200	1,6	1 791 746 011	68,4	29,8
Educação	5 679 930 551	378 503 217	18,2	78 953 130	14,5	457 456 347	17,5	8,1
Ciência, Tecnol. e Ensino Superior	1 489 497 927	-2 031 217	-0,1	7 544 988	1,4	5 513 771	0,2	0,4
Cultura	212 538 404	-13 909 745	-0,7	3 428 265	0,6	-10 481 480	-0,4	-4,9
Total da Despesa Efectiva	42 920 472 109	2 078 226 996	100,0	542 955 739	100,0	2 621 182 735	100,0	6,1
Finanças e Admin. Pública - Passivos financeiros	40 241 200 000	-		7 000 000 000		7 000 000 000		17,4
Total da Despesa	83 161 672 109	(b) 2 078 226 996		7 542 955 739		9 621 182 735		11,6

(a) Após a sua adaptação à orgânica do XVII Governo Constitucional.

(b) Montante inferior em €1 ao aumento da previsão da receita.

No que respeita às alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, através da abertura de créditos especiais, à semelhança do que se tinha verificado relativamente à CGE/2003, a dotação do Cap. 07 – “Gestão da Dívida Pública” do orçamento do Ministério das Finanças, com a classificação económica 10 – “Passivos Financeiros” (amortização de dívida), foi reforçada em €7.000 milhões por contrapartida do aumento da receita inscrita em “Passivos Financeiros”, que constitui receita não efectiva.

Tal como se referiu no Parecer sobre a referida Conta, essas alterações orçamentais careciam de autorização da Assembleia da República por, nos termos do art.º 55.º da LEO, as alterações orçamentais que, como é o caso, aumentam o montante total de um título ou capítulo do orçamento dos serviços integrados são da competência da Assembleia da República, excepto as enumeradas no



n.º 2 do mesmo artigo, as quais não incluem as alterações orçamentais com contrapartida em receitas não efectivas. Em conclusão, a LEO não contempla a abertura de créditos especiais pelo Governo com contrapartida em “passivos financeiros”, pelo que a referida alteração orçamental é ilegal.

A DGO, na sua resposta, menciona que:

“Sobre este aspecto, cabe referir que a abertura do crédito especial em apreço teve como fundamento a lei do Orçamento do Estado para 2005, sendo que a Assembleia da República concedeu autorização ao Governo para esse efeito.

Efectivamente, nos termos da alínea b) do artigo 69.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro determina que “Fica o Governo autorizado, através do Ministro das Finanças e da Administração Pública, a realizar as seguintes operações de gestão da dívida pública directa do Estado:

(...)

Reforço das dotações para amortização de capital.”

Tal como observado em situações análogas, nomeadamente, no Parecer sobre a CGE/2003, o Tribunal reafirma o seu entendimento de que a Lei de Enquadramento Orçamental, no que respeita às alterações ao orçamento da despesa dos serviços integrados (art.º 55.º) não permite a abertura de créditos especiais com contrapartida em receitas não efectivas, não estabelecendo a Assembleia da República, através do referido art.º 69.º da Lei do Orçamento, que esse tipo reforço seja efectuado dessa forma, por tal estar vedado pela Lei de enquadramento orçamental. Salienta-se que disposições de sentido semelhante ao do referido art.º 55.º constam da LEO em relação ao orçamento dos serviços e fundos autónomos (art.º 56.º) e ao da segurança social (art.º 57.º).

Como também foi referido no Parecer sobre a CGE/2003, embora o Tribunal reconheça que o processo das alterações orçamentais, decorrente da gestão da dívida de curto prazo e da execução do programa de troca de dívida, possa ter um regime especial, o mesmo tem de estar expressamente previsto na lei de enquadramento orçamental, o que não se verifica.

1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada

Além da abertura de créditos especiais, mencionados no ponto anterior, ao longo da execução orçamental, o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos vários Ministérios e capítulos, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República. Estão neste caso as alterações decorrentes de:

- ◆ Transferências de verbas ao abrigo da al. a) do n.º 4 do art.º 55.º da Lei de Enquadramento Orçamental;
- ◆ Transferências de verbas previstas no art.º 5.º da Lei do Orçamento;
- ◆ Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais;
- ◆ Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 55.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

O quadro seguinte sintetiza esse conjunto de alterações.

Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial (a)		Transferências diversas		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrut.	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrut.	Acr. Perc.
Encargos Gerais do Estado	3 428 523 948	4,1	-59 672 332	-1,7	51 130 355	19,3	1,5
Administração Interna	1 442 264 827	1,7	-14 800 000	-1,0	24 571 092	9,3	1,7
Negócios Estrangeiros	337 349 465	0,4	-1 801 034	-0,5	10 000 000	3,8	3,0
Finanças e Adm. Pública (excl. dotação provisional)	54 007 386 272	64,9	-	-	67 869 226	25,7	0,1
Defesa Nacional	1 929 613 520	2,3	-5 152 869	-0,3	31 600 233	12,0	1,6
Justiça	951 956 587	1,1	-	-	8 600 000	3,3	0,9
Ambiente, Orden. Território Desenv. Regional	493 670 348	0,6	-	-	4 354 052	1,6	0,9
Economia e da Inovação	362 100 913	0,4	491 116	0,1	9 670 510	3,7	2,7
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	587 054 460	0,7	-	-	30 641 272	11,6	5,2
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	887 523 787	1,1	-	-	-	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	4 612 465 715	5,5	1 538 000	0,0	53 897	0,0	0,0
Saúde	6 019 795 385	7,2	-117 900	-0,0	-	-	-
Educação	5 679 930 551	6,8	1 801 034	0,0	24 314 000	9,2	0,4
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 489 497 927	1,8	77 713 985	5,2	-	-	-
Cultura	212 538 404	0,3	-	-	1 598 391	0,6	0,8
Subtotal	82 441 672 109	99,1	-	-	264 403 028	100,0	0,3
Finanças e Adm. Pública (dotação provisional)	720 000 000	0,9	-	-	-264 403 028	-100,0	-36,7
Total da Despesa	83 161 672 109	100,0	-	-	-	-	-

(a) Após a sua adaptação à orgânica do XVII Governo Constitucional.

a) Transferências diversas

a.1) Alterações ao abrigo da al. a) do n.º 4 do art.º 55.º da Lei de Enquadramento Orçamental

Foram efectuadas as seguintes alterações ao abrigo desta disposição da Lei de Enquadramento Orçamental, que autoriza o Governo a transferir verbas entre diferentes títulos ou capítulos, nos casos em que as mesmas decorram de modificações das leis orgânicas do Governo ou dos ministérios ou da transferência ou sucessão de competências entre diferentes serviços, por via do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, que aprovou a lei orgânica do XVII Governo Constitucional:



(em euros)

Transferido de:	Para:	Valor
Encargos Gerais do Estado Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	Defesa Nacional Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental	3 464 280
Encargos Gerais do Estado Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar	Economia e Inovação Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar	2 029 116
Encargos Gerais do Estado UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	243 213
Encargos Gerais do Estado UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento (Investimentos do Plano)	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento (Investimentos do Plano)	77 470 772
Administração Interna Serviço de Informações de Segurança	Encargos Gerais do Estado Serviço de Informações de Segurança	14 800 000
Defesa Nacional Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares	Encargos Gerais do Estado Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares	8 617 149
Economia e da Inovação Gabinete do ex-Ministro do Turismo	Economia e da Inovação Gabinete do Ministro	1 579 852
Economia e da Inovação Gabinete do Ministro	Economia e da Inovação Gabinete do Secretário de Estado Adjunto da Indústria e da Inovação	283 818
	Gabinete do Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor	70 540
	Gabinete do Secretário de Estado do Turismo	37 880

a.2) Transferências de verbas previstas no art.º 5.º da Lei do Orçamento

Ao abrigo dos seguintes números do art.º 5.º da Lei do Orçamento foram realizadas as transferências a seguir indicadas:

- ♦ n.º 9 – alterações entre capítulos do Ministério da Defesa Nacional decorrentes da Lei do Serviço Militar, do processo de reorganização em curso no Ministério, das alienações dos imóveis afectos às Forças Armadas e no âmbito das missões humanitárias e de paz;
- ♦ n.º 30¹ – transferência de determinadas dotações do orçamento do anteriormente designado Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, actual Ministério da Economia e da Inovação, para diversos serviços do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

No quadro seguinte identificam-se essas alterações e respectivos montantes:

¹ Aditado pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (Orçamento Rectificativo).

(em euros)

Transferido de:	Para:	Valor	N.º do art.º5.º
Defesa Nacional Gabinete dos Membros do Governo	Defesa Nacional	315 322	9
	Estado-Maior General das Forças Armadas	14 128 125	
	Marinha	40 940 593	
	Exército	7 897 867	
Economia e da Inovação Secretaria-Geral (Investimentos do Plano)	Trabalho e Solidariedade Social	68 000	30
	Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (Investimentos do Plano)	1 450 000	
	Inspeccção-Geral do Trabalho (Investimentos do Plano)	20 000	
	Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (Investimentos do Plano)		

a.3) Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais

O quadro seguinte sintetiza o conjunto destas alterações, efectuadas ao abrigo do n.º 5 do art.º 54.º da Lei de Enquadramento Orçamental:

(em euros)

Programa	De:	Para:	Valor
005 – Cooperação	Negócios Estrangeiros Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Educação Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais	1 801 034
016 – Acção Social dos Trabalhadores do Estado, Militares, Forças de Segurança e Trabalhadores em Geral	Saúde Serviços Sociais do Ministério da Saúde (Investimentos do Plano)	Encargos Gerais do Estado Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (Investimentos do Plano)	117 900

b) Dotação Provisional

Na “dotação provisional” do Ministério das Finanças, para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, foram inicialmente orçamentados €720.000.000, distribuídos igualmente para *despesas correntes* e para *despesas de capital*. Através do Orçamento Rectificativo, a “dotação provisional” afecta a *despesas correntes* foi reduzida em €70.000.000 enquanto a afecta a *despesas de capital* foi reduzida em €350.000.000 (ou seja, a redução total ascendeu a €420.000.000). O montante utilizado da “dotação provisional”, no seu conjunto, foi de €264.403.028 (€257.538.028 com origem na dotação para *despesas correntes* e €6.865.000 na dotação para *despesas de capital*) o que representou uma utilização, respectivamente, de 88,8% e de 68,7%, ficando um saldo de €35.596.972.

Em termos globais, a “dotação provisional” foi utilizada para o reforço das dotações de 12 dos 15 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas dos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, da Saúde, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior), sendo de destacar o reforço na dotação do Ministério das Finanças, que beneficiou de aproximadamente 25,7% do total distribuído. Os orçamentos dos Encargos Gerais do Estado (19,3%), da Defesa Nacional (12,0%) e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, absorveram, por seu turno, 42,9% do montante distribuído.

Tal como em anos anteriores, a dotação provisional destinada a *despesas correntes* foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para *despesas com pessoal* (€156.836.152), representando aproximadamente 60,9%, seguindo-se o reforço para *transferências correntes*, em €71.764.282, que



representou 27,9% (respeitando €50.415.885 ao reforço dessas *transferências* para a Assembleia da República).

Pela sua situação irregular, é de referir a realização de alterações orçamentais com contrapartida na “dotação provisional” efectuadas extemporaneamente, em Junho de 2006, destinadas a anular e corrigir alterações orçamentais anteriores, efectuadas erradamente, uma vez que haviam sido tratadas como alterações no âmbito da “gestão flexível” (da competência do Governo) quando, pelo contrário, envolviam alterações de classificação funcional (e, por isso, careciam de autorização da Assembleia da República). Essas situações haviam sido detectadas pelos serviços do Tribunal e comunicadas à DGO que, com uma excepção, procedeu à anulação (estorno) das alterações orçamentais anteriores e substituiu o reforço que havia sido efectuado com contrapartida em dotações com outra classificação funcional, pelo reforço com contrapartida na “dotação provisional”. Essas situações estão anotadas no Quadro I.5.

Na sua resposta, a DGO confirma o recurso às referidas operações de estorno, explicitando que relativamente à excepção referida se considerou impraticável a respectiva regularização, “*tendo em conta o número de operações envolvidas e o facto de estarem em causa alterações orçamentais que envolviam diferentes fontes de financiamento*”.

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, nem por funções

Para além de todas as alterações orçamentais atrás referidas, que modificaram o total da despesa inicialmente prevista para cada um dos Ministérios ou capítulos, o Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial.

Apesar da nova Lei de Enquadramento Orçamental, que entrou em vigor desde o início de 2003, estabelecer no n.º 3 do seu artigo 51.º que o “*Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência*”, tal ainda não ocorreu, pelo que se têm vindo a aplicar as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, diploma que enquadrava as referidas regras no âmbito da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), que foi revogada pela lei actual.

Desse modo, as alterações orçamentais previstas na alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, atingiram os montantes evidenciados no quadro seguinte. Apesar de essas alterações se anularem em valor, o seu montante total ascendeu a €7.770.936.022.

Quadro I.4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial (1)	Transferências		Reforços + Anulações (4)=(2)+(3)	Peso das transferências no orçamento inicial (5)=[(4):(1)]*100
		Reforços (2)	Anulações (3)		
Encargos Gerais do Estado	3 428 523 948	102 982 065	102 982 065	205 964 130	6,0
Administração Interna	1 442 264 827	855 025 365	855 025 365	1 710 050 730	118,6
Negócios Estrangeiros	337 349 465	295 392 537	295 392 537	590 785 074	175,1
Finanças e Adm. Pública	54 727 386 272	805 262 396	805 262 396	1 610 524 792	2,9
Defesa Nacional	1 929 613 520	298 211 487	298 211 487	596 422 974	30,9
Justiça	951 956 587	105 942 232	105 942 232	211 884 464	22,3
Ambiente, Ord. Territ. Des. Regional	493 670 348	70 441 008	70 441 008	140 882 016	28,5
Economia e da Inovação	362 100 913	23 710 491	23 710 491	47 420 982	13,1
Agricultura, Des. Rural e Pescas	587 054 460	104 549 262	104 549 262	209 098 524	35,6
Obras Públicas, Transp. e Comun.	887 523 787	586 499 520	586 499 520	1 172 999 040	132,2
Trabalho e Solidariedade Social	4 612 465 715	33 743 161	33 743 161	67 486 322	1,5
Saúde	6 019 795 385	27 154 416	27 154 416	54 308 832	0,9
Educação	5 679 930 551	291 460 624	291 460 624	582 921 248	10,3
Ciência, Tecnol. e Ensino Superior	1 489 497 927	212 920 288	212 920 288	425 840 576	28,6
Cultura	212 538 404	72 173 159	72 173 159	144 346 318	67,9
Total	83 161 672 109	3 885 468 011	3 885 468 011	7 770 936 022	9,3

Embora as relações recebidas pelo Tribunal evidenciem, por rubrica orçamental, apenas o valor líquido das alterações (reforços menos anulações) ocorridas durante cada trimestre, a proporção entre o valor das alterações orçamentais constantes dessas relações e o orçamento inicial dá, em certa medida, a dimensão das transferências de verbas efectuadas.

Esta proporção foi, em termos globais, de 9,3%, sendo de destacar os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, com 175,1%, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com 132,2%, e da Administração Interna, com 118,6%. Os Ministérios da Saúde, do Trabalho e Solidariedade Social, e das Finanças e da Administração Pública foram os que apresentaram menor proporção, o primeiro com 0,9% e os seguintes com 1,5% e 2,9%, respectivamente.

1.3.4 – Alterações de natureza funcional

As alterações referidas nos pontos 1.3.1 e 1.3.2 implicaram ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação funcional, alterando a distribuição inicial constante do mapa III anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:



Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional

(em euros)

Funções	Orçamento inicial		Alterações orçamentais	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
1 – Funções Gerais de Soberania	6 856 480 840	8,2	681 818 161	7 538 299 001	8,1	9,9
1.01 – Serviços gerais da administração pública (*) (a)	2 795 088 414	3,4	202 590 444	2 997 678 858	3,2	7,2
1.02 – Defesa nacional (*) (b)	1 775 137 929	2,1	174 016 344	1 949 154 273	2,1	9,8
1.03 – Segurança e ordem públicas	2 286 254 497	2,7	305 211 373	2 591 465 870	2,8	13,3
2 – Funções Sociais	23 790 392 733	28,6	3 182 881 226	26 973 273 959	29,1	13,4
2.01 – Educação	6 958 869 321	8,4	463 499 919	7 422 369 240	8,0	6,7
2.02 – Saúde (*) (c)	7 417 334 633	8,9	2 239 082 116	9 656 416 749	10,4	30,2
2.03 – Segurança e acção sociais (*) (d)	8 059 917 152	9,7	585 883 060	8 645 800 212	9,3	7,3
2.04 – Habitação e serviços colectivos (*) (e)	889 903 703	1,1	-117 422 246	772 481 457	0,8	-13,2
2.05 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	464 367 924	0,6	11 838 377	476 206 301	0,5	2,5
3 – Funções Económicas	2 105 449 822	2,5	43 898 541	2 149 348 363	2,3	2,1
3.01 – Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	641 286 350	0,8	-34 191 473	607 094 877	0,7	-5,3
3.02 – Indústria e energia	295 000	0,0	2 236 812	2 531 812	0,0	758,2
3.03 – Transportes e comunicações	1 067 574 605	1,3	168 373 359	1 235 947 964	1,3	15,8
3.04 – Comércio e turismo (*) (f)	33 516 640	0,0	4 475 762	37 992 402	0,0	13,4
3.05 – Outras funções económicas (*) (g)	362 777 227	0,4	-96 995 919	265 781 308	0,3	-26,7
4 – Outras Funções	50 409 348 714	60,6	5 712 584 807	56 121 933 521	60,5	11,3
4.01 – Operações da dívida pública	45 283 332 555	54,5	6 407 967 445	51 691 300 000	55,7	14,2
4.02 – Transferências entre administrações públicas	4 406 016 159	5,3	-10 979 610	4 395 036 549	4,7	-0,2
4.03 – Diversas não especificadas (dotação provisional) (**)	720 000 000	0,9	-684 403 028	35 596 972	0,0	-95,1
Total	83 161 672 109	100,0	9 621 182 735	92 782 854 844	100,0	11,6

(*) Nas funções assinaladas, os valores das alterações orçamentais, e por conseguinte, do orçamento final, apresentavam discrepâncias relativamente aos apurados pelo Tribunal a partir das relações de alteração orçamental disponibilizadas trimestralmente pela DGO. Essas diferenças resultaram de não ter sido observado o disposto no art.º 55.º da LEO, que impõe que as transferências de verbas entre rubricas de despesa no âmbito da designada “gestão flexível”, não podem modificar a repartição dos valores por rubrica de classificação funcional. Questionada a DGO, esta, com excepção de uma situação, procedeu ao estorno dos lançamentos efectuados e ao provimento das rubricas inicialmente reforçadas com verbas oriundas da dotação provisional, do modo que se explicita:

- (a) Ao contrário dos restantes casos, não foi efectuado o estorno do reforço de € 18.856 que teve contrapartida em anulação na função 3.04, no âmbito da execução orçamental do Ministério da Economia e da Inovação, pelo que acabou por não ser observado o disposto nas normas acima referidas, segundo as quais as alterações de natureza funcional são da competência da Assembleia da República. A DGO justificou esta situação face à complexidade e número de operações que seriam envolvidas na respectiva correcção, pelo facto da alteração orçamental efectuada abranger duas fontes de financiamento.
- (b) Efectuado o estorno do reforço de € 13.253.251 (Ministério da Defesa Nacional) que tivera contrapartida em anulação na função 2.02, passando a contrapartida a ser dada pela dotação provisional.
- (c) Efectuado o estorno da anulação de € 13.253.251 (Ministério da Defesa Nacional) que reforçou a rubrica 1.02, como descrito em (b), e o estorno da anulação de € 32.454 (Ministério da Saúde) que reforçou a função 2.04.
- (d) Efectuado o estorno do reforço de € 53.897 (Ministério do Trabalho e Solidariedade Social) por contrapartida em anulação nas funções 1.01 (€ 17.497) e 3.05 (€ 36.400) passando a contrapartida a ser dada pela dotação provisional.
- (e) Efectuado o estorno do reforço de € 32.454 que teve contrapartida em anulação na função 2.02, como descrito em (c).
- (f) Tal como descrito em (a), não foi efectuado o estorno da anulação de € 18.856 que reforçou a função 1.01.
- (g) Efectuado o estorno da anulação de € 36.400 que reforçou a rubrica 2.03, também descrito em (d).

(**) De notar que as alterações orçamentais, além do valor referente à utilização da dotação provisional (€ 264 403 028), incluem a anulação de € 420 milhões estabelecida no Orçamento Rectificativo.

Conforme se salientou no final do ponto anterior e se destaca nas notas do Quadro I.5, embora o recurso, extemporâneo, à “dotação provisional” para permitir estornar alterações orçamentais entre classificações funcionais distintas, que haviam sido efectuadas indevidamente como se de “gestão flexível” se tratasse, tenha corrigido várias situações, não foi corrigida a situação referida nas notas (a) e (f) do quadro anterior, não tendo sido cumprido o disposto no art.º 55.º da LEO, que estabelece que as alterações de natureza funcional são da competência da Assembleia da República.

Quanto aos valores das alterações orçamentais, o quadro anterior revela que a maior variação em termos absolutos ocorreu ao nível de “Outras Funções” com um acréscimo de € 5.712,6 milhões, em particular na classificação funcional 4.01 – “Operações da dívida pública”, com um aumento de

€6.408,0 milhões, que representou 112,2% daquele montante e um incremento de 14,2% em relação ao respectivo valor inicial.

Quanto às “Funções Sociais”, foram reforçadas em €3.182,9 milhões, o que representou um acréscimo de 13,4%, destacando-se a função 2.02 – “Saúde”, com um reforço de €2.239,1 milhões, que representou 70,3% daquele montante e um aumento de 30,2% em relação ao respectivo valor inicial.

Também tiveram reforços significativos as dotações referentes às classificações funcionais 2.03 – “Segurança e acção sociais” (€585,9 milhões) e 2.01 – “Educação” (€463,5 milhões).

É de referir que na função 4.01 – “Operações da dívida pública”, à semelhança do ano anterior, continuaram a ser classificadas as transferências para o FRDP das receitas das privatizações, as quais não constituem operações da dívida pública. Tal como já foi salientado no Parecer sobre a CGE/2004, é ainda de referir a este propósito que, em termos da classificação orgânica, essas transferências, que sempre haviam sido incluídas no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais” do Ministério das Finanças, passaram, em 2004 e 2005, a integrar o Cap. 07 – “Gestão da Dívida Pública”, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções na conta de execução orçamental.

Relativamente a este ponto, a DGO, na sua resposta, refere o seguinte:

“Relativamente ao facto de o Tribunal de Contas ter o entendimento de que as transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública estão incorrectamente classificadas, seja na subfunção 4.01 – “Operações da Dívida Pública”, seja no capítulo 07 – “Gestão da Dívida Pública” da orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, é de referir o seguinte.

- A Lei-quadro das privatizações determina que as receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas para amortização da dívida pública, ou do sector empresarial do Estado, serviço de dívida resultante de nacionalizações e novas aplicações no sector produtivo¹.

- Nos termos da lei orgânica do MFAP² “o FRDP é um fundo autónomo não personalizado cuja função genérica consiste em promover a amortização da dívida pública e em regular a procura e a oferta dos títulos da dívida pública no mercado secundário, de acordo com as orientações de política monetária e de gestão da dívida pública definidas pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública.”

A justificação apresentada de que as transferências das receitas das privatizações se relacionam com a gestão da dívida pública não é compatível com os valores inscritos no Orçamento – do total de receitas previsto (€925 milhões), foram afectos apenas €370 milhões à amortização de dívida, sendo os restantes €555 milhões para “novas aplicações de capital no sector produtivo”, que não consubstanciam operações de gestão da dívida pública, introduzindo distorções nos valores do OE e da CGE.

Assim, o Tribunal reitera a sua observação, uma vez que face à natureza das despesas em causa (transferências para SFA) a classificação funcional correcta seria na função 4.02 – “Transferências entre administrações públicas”, do mesmo modo que em termos de classificação orgânica seria mais adequado considerar-se o Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, como se verificava até 2003.

¹ Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 102/2003, de 15 de Novembro.

² N.º 4 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro.



1.3.5 – Alterações de natureza económica

As alterações referidas nos pontos 1.3.1., 1.3.2. e 1.3.3. implicaram, igualmente, ajustamentos ao orçamento das despesas, segundo o critério da classificação económica, alterando a distribuição inicial do mapa IV anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro seguinte:

Quadro I.6 – Alterações de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial		Alterações	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura (a)		Em valor	Em valor	Estrutura (a)
01 – Despesas com Pessoal	12 745 044 823	29,7	1 060 206 650	13 805 251 473	30,3	8,3
02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes	1 242 771 180	2,9	191 092 121	1 433 863 301	3,1	15,4
03 – Juros e Outros Encargos	4 117 980 725	9,6	-69 907 987	4 048 072 738	8,9	-1,7
04 – Transferências Correntes	16 492 460 996	38,4	2 715 034 750	19 207 495 746	42,2	16,5
Administração Central	8 045 521 215	18,7	2 159 975 163	10 205 496 378	22,4	26,8
Estado	52 056	0,0	100 750	152 806	0,0	193,5
Serviços e Fundos Autónomos	8 045 469 159	18,7	2 159 874 413	10 205 343 572	22,4	26,8
Administração Local	1 658 002 194	3,9	45 523 036	1 703 525 230	3,7	2,7
Segurança Social	4 506 267 973	10,5	416 787 294	4 923 055 267	10,8	9,2
Regiões Autónomas	70 000	0,0	1 872 390	1 942 390	0,0	2674,8
Outras	2 282 599 614	5,3	90 876 867	2 373 476 481	5,2	4,0
05 – Subsídios	753 216 967	1,8	-22 140 526	731 076 441	1,6	-2,9
06 – Outras Despesas Correntes	715 670 786	1,7	-351 906 132	363 764 654	0,8	-49,2
Dotação Provisional	360 000 000	0,8	^(b) -327 538 028	32 461 972	0,1	-91,0
Outras	355 670 786	0,8	-24 368 104	331 302 682	0,7	-6,9
Total de Despesas Correntes	36 067 145 477	84,0	3 522 378 876	39 589 524 353	86,9	9,8
07 – Aquisição de Bens de Capital	884 838 668	2,1	56 365 037	941 203 705	2,1	6,4
08 – Transferências de Capital	4 073 236 513	9,5	-599 885 275	3 473 351 238	7,6	-14,7
Administração Central	1 781 753 765	4,2	-733 148 013	1 048 605 752	2,3	-41,1
Estado	-	-	32 531	32 531	0,0	-
Serviços e Fundos Autónomos	1 781 753 765	4,2	-733 180 544	1 048 573 221	2,3	-41,1
Administração Local	1 048 836 950	2,4	-32 186 923	1 016 650 027	2,2	-3,1
Segurança Social	20 562 109	0,0	-4 401 334	16 160 775	0,0	-21,4
Regiões Autónomas	420 780 562	1,0	-3 720 567	417 059 995	0,9	-0,9
Outras	801 303 127	1,9	173 571 562	974 874 689	2,1	21,7
09 – Activos Financeiros	1 509 944 276	3,5	-2 360 027	1 507 584 249	3,3	-0,2
11 – Outras Despesas de Capital	385 307 175	0,9	-355 315 876	29 991 299	0,1	-92,2
Dotação Provisional	360 000 000	0,8	^(c) -356 865 000	3 135 000	0,0	-99,1
Outras	25 307 175	0,1	1 549 124	26 856 299	0,1	6,1
Total de Despesas de Capital Efectivas	6 853 326 632	16,0	-901 196 141	5 952 130 491	13,1	-13,1
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	42 920 472 109	100,0	2 621 182 735	45 541 654 844	100,0	6,1
10 – Passivos Financeiros	40 241 200 000		7 000 000 000	47 241 200 000		17,4
TOTAL DA DESPESA	83 161 672 109		9 621 182 735	92 782 854 844		11,6

(a) Percentagens calculadas com base nas despesas efectivas.

(b) Compreende a utilização de € 257.538.028 e a anulação, através do Orçamento Rectificativo, de € 70 milhões.

(c) Compreende a utilização de € 6.865.000 e a anulação, através do Orçamento Rectificativo, de € 350 milhões.

O reforço das dotações para despesas efectivas, no valor de €2.621,2 milhões, deve-se ao aumento em €3.522,4 milhões nas dotações para *despesas correntes* (9,8%) e à diminuição em €901,2 milhões nas dotações para *despesas de capital* efectivas (-13,1%).

Ao nível das *despesas correntes* é de salientar o acréscimo em €2.715,0 milhões nas *transferências correntes* (16,5%), das quais €2.159,9 milhões para *serviços e fundos autónomos* e €416,8 milhões para *Segurança Social*, e nas *despesas com pessoal* em €1.060,2 milhões (8,3%). Relativamente às *despesas com pessoal*, o referido acréscimo foi sobretudo suportado pelo Orçamento Rectificativo em 88,2% do total correspondente.

Nas *despesas com pessoal* destacam-se os seguintes reforços:

- ◆ em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
 - ◇ da Educação, em €412,0 milhões (38,9%), dos quais €395,8 milhões relativos a “Escolas Básicas Integradas do 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos”;
 - ◇ das Finanças e Administração Pública, em €267,5 milhões (25,2%), destacando-se os acréscimos relativos às dotações globais afectas à ADSE (€259,8 milhões);
 - ◇ da Defesa Nacional, em €145,0 milhões (13,7%);
 - ◇ da Administração Interna, em €143,1 milhões (13,5%), dos quais €74,7 milhões para a Guarda Nacional Republicana e €61,6 milhões para a Polícia de Segurança Pública.

Saliente-se que o reforço das *despesas com pessoal*, em 8,3%, novamente superior ao registado no ano anterior (7,6%), continua a revelar uma deficiente previsão e especificação destas despesas no Orçamento inicial.

Relativamente ao acréscimo das dotações relativas a *aquisições de bens e serviços* (em 15,4%) destacam-se os valores referentes aos Ministérios da Defesa Nacional (€112,9 milhões), Administração Interna (€30,9 milhões), Finanças e Administração Pública (€27,2 milhões) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€26,8 milhões).

O acréscimo nas dotações relativas a *transferências correntes para serviços e fundos autónomos* resultou essencialmente do reforço, em €1.800,0 milhões, da dotação afectada ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, pelo Orçamento Rectificativo.

Relativamente às dotações para *despesas de capital*, o incremento registado na *aquisição de bens de capital*, em €56,4 milhões (6,4%), resultou essencialmente do aumento no Ministério da Defesa Nacional (€89,1 milhões).



1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisam-se as alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos. De referir que, diferentemente dos Quadros 76 (receita) e 77 (despesa) do Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, nos quais foi excluída a totalidade da receita e da despesa do FRDP, nos quadros seguintes, é considerada a execução orçamental desse Fundo, para, designadamente, constar, em termos de classificação económica, a aplicação das receitas das privatizações¹, questionando-se a DGO sobre a razão por que mais uma vez omitiu essa informação.

Na sua resposta, a DGO menciona:

“Sobre esse aspecto é de salientar que tem sido opção da DGO excluir o FDRP dos quadros de análise do relatório relativos ao subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, tendo em conta, como já foi mencionado, a especificidade das verbas geridas no âmbito daquele Fundo. No entanto, é de referir que, no Tomo [VI, Mapa 32 – Discriminação das receitas e das despesas dos SFA] do Volume II, é evidenciada a discriminação das receitas e despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública, pelo que se entende não ter havido omissão de informação.”

O Tribunal reitera a sua observação, uma vez que não se vislumbram razões para que essa informação não seja incluída naqueles Quadros. Foram assim omitidas alterações orçamentais, quer na receita quer na despesa, no valor €1.600,7 milhões, informação que não consta do Mapa 32², como afirma a DGO.

¹ Na conta de execução orçamental dos serviços integrados a aplicação das receitas das privatizações aparece classificada como *transferências de capital para SFA*, uma vez que o produto dessas receitas é transferido para o FRDP.

² O Mapa 32 apenas contém informação sobre a execução da receita e da despesa.

1.4.1 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica

Quadro I.7 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final		
		Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Impostos Directos	7 843 500	-1 196 061	0,0	6 647 439	0,0	-15,2
02 – Impostos Indirectos	251 886 623	26 836 274	0,3	278 722 897	0,7	10,7
03 – Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	5 703 269 036	260 722 848	2,5	5 963 991 884	15,0	4,6
04 – Taxas, Multas e Outras Penalidades	1 202 530 599	178 983 451	1,7	1 381 514 050	3,5	14,9
05 – Rendimentos de Propriedade	107 786 577	106 551 004	1,0	214 337 581	0,5	98,9
06 – Transferências Correntes	14 844 684 218	4482 363 778	42,2	1 932 7047 996	48,8	30,2
Administração Central	12 201 613 652	4 287 077 066	40,4	16 488 690 718	41,6	35,1
Estado	8 023 512 933	2 001 622 594	18,9	1 0025 135 527	25,3	24,9
Serviços e Fundos Autónomos	4 178 100 719	2 285 454 472	21,5	6 463 555 191	16,3	54,7
Administração Regional	9 300 799	597 819	0,0	9 898 618	0,0	6,4
Administração Local	3 463 232	3 352 656	0,0	6 815 888	0,0	96,8
Segurança Social	936 620 936	171 968 227	1,6	1 108 589163	2,8	18,4
Outras	1 693 685 599	19 368 010	0,2	1 713 053 609	4,3	1,1
07 – Venda de Bens e Serviços Correntes	1 394 968 753	-59 339 289	-0,6	1 335 629 464	3,4	-4,3
08 – Outras Receitas Correntes	94 296 696	12 294 551	0,1	106 591 247	0,3	13,0
Total de Receitas Correntes	23 607 266 002	5 007 216 556	47,2	28 614 482 558	72,2	21,2
09 – Venda de Bens de Investimento	192 805 054	9 866 519	0,1	202 671 573	0,5	5,1
10 – Transferências de Capital	3 463 720 712	562 154 872	5,3	4 025 875 584	10,2	16,2
Administração Central	1 966 300 849	- 601 308 719	-5,7	1 364 992 130	3,4	-30,6
Estado	1 788 124 952	-636 105 706	-6,0	1 152 019 246	2,9	-35,6
Serviços e Fundos Autónomos	178 175 897	34 796 987	0,3	212 972 884	0,5	19,5
Administração Regional	17 593 807	-3 322 425	0,0	14 271 382	0,0	-18,9
Administração Local	305 000	139 847	0,0	444 847	0,0	45,9
Segurança Social	10 402 500	34 619 694	0,3	45 022 194	0,1	332,8
Outras	1 469 118 556	1 132 025 475	10,7	2 601 144 031	6,6	77,1
11 – Activos Financeiros	708 621 706	1 860 113 821	17,5	2 568 735 527	6,5	262,5
12 – Passivos Financeiros	389 207 494	800 000 000	7,5	1 189 207 494	3,0	205,5
13 – Outras Receitas de Capital	4202 235	605 791	0,0	4 808 025	0,0	14,4
Total de Receitas de Capital	4 758 557 201	3 232 740 803	30,5	7 991 298 004	20,2	67,9
15 – Reposições não Abatidas nos Pagamentos	10 081 703	29 904 069	0,3	39 985 772	0,1	296,6
16 – Saldos da Gerência Anterior	649 234 353	2 340 902 176	22,1	2 990 136 529	7,5	360,6
TOTAL DA RECEITA	29 025 139 259	10 610 763 604	100,0	39 635 902 863	100,0	36,6
Total das Receitas excluindo transferências de SFA	24 668 862 643	8 290 512 145	78,1	32 959 374 788	83,2	33,6
Total das Receitas efectivas excluindo transferências de SFA	24 279 655 149	7 490 512 165	70,6	31 770 167 314	80,2	30,9

Fonte: Base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos remetida pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo das receitas as *transferências de SFA*, o total das receitas inicialmente orçamentadas em €24.668,9 milhões foi reforçado em €8.290,5 milhões (33,6%).

Em termos de receitas efectivas, excluindo essas transferências, as receitas inicialmente previstas, em €24.279,7 milhões, tiveram um acréscimo de €7.490,5 milhões (30,9%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao aumento da receita de *passivos financeiros* ascendido a €800,0 milhões.



Conforme também se evidencia no quadro, quanto ao valor e estrutura das alterações, excluindo a receita proveniente dessas transferências entre SFA, os principais reforços nos orçamentos desses organismos verificaram-se nas classificações económicas seguintes:

- ◆ *Saldos da gerência anterior*, em €2.340,9 milhões, o que representa um acréscimo de 360,6% em relação ao valor inicialmente orçamentado (€649,2 milhões), destacando-se as integrações de saldos efectuadas pelo IAPMEI (€717,2 milhões), FRDP (€358,8 milhões), IFADAP (€170,4 milhões), Direcção-Geral de Viação (€67,7 milhões) e Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (€40,9 milhões). No seu conjunto, os organismos com autonomia financeira do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior integraram €400,5 milhões relativos a *Saldos da gerência anterior*, enquanto os do Ministério da Saúde reforçaram, com essa proveniência, os seus orçamentos privativos em €164,7 milhões;
- ◆ *Transferências correntes do Estado*, que registaram um aumento de em €2.001,6 milhões (o que representa um acréscimo de 24,9%), respeitando €1.798,6 milhões ao reforço das transferências para o IGIF e €160,8 milhões das transferências para organismos do Ministério da Justiça com autonomia financeira. Quanto às *transferências de capital do Estado*, que diminuíram em €601,3 milhões, destaca-se a redução registada pelo FRDP, em €521,8 milhões;
- ◆ “*Outras*” *transferências de capital*, isto é, transferências de capital de outros sectores (excluindo de administrações Públicas), com um reforço líquido de €1.132,0 milhões (77,1%), e que resulta essencialmente do reforço, na CGA, das previsões de receita com origem em *transferências de capital de sociedades não financeiras*, em €1.163,7 milhões, referente à compensação financeira na sequência da integração dos fundos de pensões do pessoal da CGD, ANA, NAV e INCM;
- ◆ Os *activos financeiros* tiveram um reforço de €1.860,1 milhões (262,5%), resultante essencialmente do acréscimo em €1.761,0 milhões no FRDP e de €108,5 milhões na CGA;
- ◆ Os *passivos financeiros* que registaram um aumento de €800,0 milhões (205,5%), correspondente a um adiantamento concedido pela DGT ao IGIF, ao abrigo da Lei do OE/2005;
- ◆ As *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, que tiveram um reforço de €260,7 milhões (4,6%), respeitante essencialmente à CGA.

1.4.2 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, por classificação económica

Quadro I.8 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações		Orçamento final		
	Em valor	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Despesas com Pessoal	4 113 128 950	388 377 931	3,8	4 501 506 881	11,7	9,4
02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes	5 191 949 396	2 439 809 179	24,0	7 631 758 575	19,8	47,0
03 – Juros e Outros Encargos	44 823 726	7 901 279	0,1	52 725 005	0,1	17,6
04 – Transferências Correntes	11 989 927 229	2 589 914 931	25,5	14 579 842 160	37,9	21,6
Administração Central	4 879 164 532	2 175 219 761	21,4	7 054 384 293	18,3	44,6
Estado	459 357 173	155 617 319	1,5	614 974 492	1,6	33,9
Serviços e Fundos Autónomos	4 419 807 359	2 019 602 442	19,9	6 439 409 801	16,7	45,7
Administração Regional	2 161 540	75 680	0,0	2 237 220	0,0	3,5
Administração Local	23 865 751	-1 483 810	0,0	22 381 941	0,1	-6,2
Segurança Social	107 782 286	15 310 692	0,2	123 092 978	0,3	14,2
Outras	6 976 953 120	400 792 608	3,9	7 377 745 728	19,2	5,7
05 – Subsídios	1 842 116 883	47 357 249	0,5	1 889 474 132	4,9	2,6
06 – Outras Despesas Correntes	170 551 787	39 277 550	0,4	209 829 337	0,5	23,0
Total de Despesas Correntes	23 352 497 971	5 512 638 119	54,3	28 865 136 090	75,0	23,6
07 – Aquisição de Bens de Capital	872 876 029	234 544 824	2,3	1 107 420 853	2,9	26,9
08 – Transferências de Capital	1 663 295 456	833 422 913	8,2	2 496 718 369	6,5	50,1
Administração Central	252 450 319	91 540 825	0,9	343 991 144	0,9	36,3
Estado	32 166 536	27 085 298	0,3	59 251 834	0,2	84,2
Serviços e Fundos Autónomos	220 283 783	64 455 527	0,6	284 739 310	0,7	29,3
Administração Regional	58 298 715	-5 361 784	-0,1	52 936 931	0,1	-9,2
Administração Local	180 146 001	12 071 938	0,1	192 217 939	0,5	6,7
Outras	1 172 400 421	735 171 934	7,2	1 907 572 355	5,0	62,7
09 – Activos Financeiros	1 671 261 664	2 666 309 547	26,2	4 337 571 211	11,3	159,5
10 – Passivos Financeiros	773 882 289	885 587 253	8,7	1 659 469 542	4,3	114,4
11 – Outras Despesas de Capital	7 158 501	28 563 422	0,3	35 721 923	0,1	399,0
Total de Despesas de Capital	4 988 473 939	4 648 427 959	45,7	9 636 901 898	25,0	93,2
TOTAL DA DESPESA	28 340 971 910	10 161 066 078	100,0	38 502 037 988	100,0	35,9
Total das Despesas excluindo transferências para SFA	23 700 880 768	8 077 008 109	79,5	31 777 888 877	82,5	34,1
Total das Despesas efectivas excluindo transferências para SFA	22 926 998 479	7 191 420 856	70,8	30 118 419 335	78,2	31,4

Fonte: Base de dados dos serviços e fundos autónomos remetida pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo as dotações relativas a *transferências para SFA*, o total das despesas inicialmente orçamentadas em €23.700,9 milhões foi reforçado em €8.077,0 milhões (34,1%).

Em termos de despesas efectivas e excluindo também aquelas transferências, as inicialmente previstas em €22.927,0 milhões, tiveram um reforço de €7.191,4 milhões (31,4%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao reforço da despesa de *passivos financeiros* (amortização de dívida) ascendido a €885,6 milhões (114,4%).

Conforme também se evidencia no quadro anterior, excluindo a despesa classificada como *transferências para SFA*, os principais reforços verificaram-se nas classificações económicas:



- ◆ *Activos financeiros*, em €2.666,3 milhões (um acréscimo de 159,5%), com destaque para as aplicações de €1.315,4 milhões e de €1.234,0 milhões relativas ao FDRP e à CGA, respectivamente;
- ◆ *Aquisição de bens e serviços correntes*, em €2.439,8 milhões (47,0%), totalizando os SFA do Ministério da Saúde €2.073,9 milhões e os do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior €215,9 milhões;
- ◆ *Passivos financeiros*, em €885,6 milhões (114,4%), dos quais €600,0 milhões referentes a amortização de dívida pelo IGIF e €285,3 milhões pelo FDRP;
- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em €735,2 milhões (62,7%), destacando-se o reforço das dotações do IAPMEI relativas a *transferências para sociedades, instituições sem fins lucrativos e empresários em nome individual*, em €643,8 milhões;
- ◆ *Despesas com pessoal*, em €388,4 milhões (9,4%), referentes essencialmente ao acréscimo das dotações dos organismos dos Ministérios da Justiça (€186,0 milhões), da Saúde (€122,2 milhões) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€71,9 milhões);
- ◆ *Transferências (correntes e de capital) para o Estado*, em €182,7 milhões (37,2%), referentes a vários organismos, onde se destacam os SFA dos Ministérios da Justiça (€86,4 milhões), das Finanças e Administração Pública (€47,3 milhões), do Trabalho e Solidariedade Social (€19,4 milhões) e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€14,8 milhões).

1.5 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2005 dentro do prazo previsto na Lei de Enquadramento Orçamental¹, tendo também apresentado conjuntamente as contas definitivas da Segurança Social.

Note-se que nos dois anos anteriores (2003 e 2004), o Governo, apenas tinha apresentado Contas da Segurança Social com carácter provisório.

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista na LEO, com as excepções a seguir referidas. Assim, integram a Conta, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados no art.º 75.º da citada lei, com excepção do Mapa XV-A – “Repartição regionalizada dos programas e medidas – PIDDAC da Regionalização”.

De referir que ao contrário do ano anterior, consta da CGE/2005 um Mapa XXVII-A, com a designação “Mapa de fluxos de caixa do sistema de segurança social”, com a anotação de que, por indicação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, substituí os mapas XXVII-A e XXVII-B, os quais, na LEO, têm a designação de, respectivamente, “Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social” e “Movimentos e saldos nas caixas de tesouraria do sistema de segurança social”.

Em relação ao conteúdo dos Mapas da Conta salienta-se, o seguinte:

¹ A Conta foi recebida pelos serviços do tribunal em 30/06/2006.

- ◆ Os Mapas que, no seu conjunto, constituem o Mapa XV – “Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central (PIDDAC)”, têm origem no Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP), sendo a informação neles contida de carácter provisório;
- ◆ O Mapa XVII – “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos” evidencia, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2005, ou seja, o seu conteúdo não reflecte as responsabilidades contratuais plurianuais assumidas.

De assinalar também, tal como referido no Parecer anterior, o facto de o conteúdo dos vários mapas não evidenciar, ao contrário do previsto no n.º 7 do artigo 75.º da LEO, “*as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação*”.

Não constam ainda da Conta em apreço por, nos termos do n.º 6 do art.º 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, os seguintes Mapas:

- ◆ Mapa XXX – Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados;
- ◆ Mapa XXXI – Balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos;

facto que não permite apreciar a situação patrimonial destes dois subsectores.

Quanto aos elementos informativos, constam da Conta os mapas previstos no art.º 76.º da LEO, com excepção dos seguintes:

- ◆ Mapa 5 – “Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”;
- ◆ Mapa 6 – “Créditos extintos por confusão”;
- ◆ Mapa 27 – “Alterações orçamentais” referentes à conta do subsector dos serviços e fundos autónomos;
- ◆ Mapas 38-A e 38-B, relativos às despesas cruzadas segundo as classificações orgânica/económica e orgânica/funcional, referentes à conta do Sistema de Segurança Social.

Por, nos termos do n.º 6 do art.º 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, também não constam da Conta os mapas informativos n.ºs 18, 33 e 39 – “Mapas dos compromissos assumidos” pelos subsectores, respectivamente, dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos, e da Segurança Social. O conteúdo de diversos Mapas que integram a Conta é objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Parecer.

Por último, é de referir que constam da Conta, de acordo com o disposto nos artigos 78.º e 79.º da LEO os mapas relativos à conta de gerência da Assembleia da República¹ e a conta de gerência agregada do Tribunal de Contas.

¹ Contudo, mais uma vez, a execução orçamental da Assembleia da República continuou a não ser incluída nos mapas das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos, por os respectivos dados não terem sido introduzidos no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO/SFA).



Tribunal de Contas

CAPÍTULO II

*Execução do Orçamento da
Receita*



II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a execução do Orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2005 encontra-se suportado pela análise:

- ◆ do respectivo modelo de contabilização, em que se avalia a evolução relativa à implementação do regime de contabilização da receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho (ponto 2.2 do presente capítulo);
- ◆ dos resultados globais constantes da Conta (ponto 2.3);
- ◆ da informação reportada sobre dívidas fiscais objecto da cessão regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003 e efectuada em 19 de Dezembro, tendo por finalidade avaliar o grau de execução dessas dívidas, aferir da coerência e fiabilidade dessa informação e acompanhar a execução das operações efectuadas nesse âmbito (ponto 2.4);
- ◆ da evolução da receita incluindo a comparação entre receita prevista e cobrada (ponto 2.5).

Em 2005, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para o ano anterior, tendo sido suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), disponibilizado aos respectivos serviços administradores da receita fiscal, e do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE assenta numa estrutura que compreende o seguinte conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização:

- ◆ a Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela coordenação da contabilização das receitas, pela centralização da informação contabilística e pela elaboração da CGE;
- ◆ a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), responsável pela centralização, controlo e contabilização dos fundos movimentados na Tesouraria do Estado;
- ◆ a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), da qual dependem as direcções, os serviços de finanças e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem;
- ◆ a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

Estas três últimas entidades efectuaram o registo da informação necessária à CGE no SGR, tendo para o efeito, de acordo com as versões do SCR remetidas ao Tribunal, sido utilizados 396 centros de receita (balcões) e 14 operações de execução (incluindo os saldos transitados de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos). Os lançamentos efectuados pela DGT foram reportados a períodos de incidência diários enquanto os efectuados pelos serviços da DGCI e pela DGAIEC foram reportados a períodos de incidência mensais, correspondendo a respectiva data-valor ao último dia de cada mês.

Os dados transmitidos ao SCR, através do Sistema de Gestão de Interfaces (SGI), constituíram uma base de dados cuja versão final, datada de 16 de Junho de 2006, foi remetida, pela DGO, ao Tribunal de Contas, em 30 de Junho do mesmo ano. A informação constante desta versão deveria coincidir com a da CGE de 2005 e evidenciar, com exactidão e clareza, toda a receita liquidada, anulada, cobrada e reembolsada ou restituída o que, em alguns aspectos, não se verifica, conforme se pode observar nos pontos seguintes.

2.2 – Análise do modelo de contabilização

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2005, continuou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro. Esteve ainda sujeita à aplicação das orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, em documento datado de 13 de Janeiro de 2005 e designado por “Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita do Estado a partir de Janeiro de 2005” que são, em muitos aspectos, similares às difundidas para os anos de 2003 e 2004, ou seja, desde a implementação do SGR e SCR.

Para efeito do encerramento da CGE de 2005, a DGO fixou, através da Circular, Série A, n.º 1304 (Procedimentos necessários à apresentação da CGE para o ano de 2003 e seguintes), de 28 de Novembro e das “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2006”, difundidas em 13 de Janeiro desse ano, o final do mês de Março de 2006 como data limite para os serviços administradores terem conciliada e inserida no SGR a execução orçamental das receitas do Estado.

Tendo em conta o regime legal estabelecido, desde 1 de Janeiro de 2001, pelos diplomas acima referidos, é de salientar que a análise efectuada pelo Tribunal no âmbito do processo de contabilização de 2003 (constante do Parecer sobre a CGE desse ano) se mantém válida para 2005, dado considerar-se que continuam por reunir, relativamente a alguns aspectos, as condições adequadas para que as entidades administradoras das receitas do Estado transitem para o novo regime, designadamente:

- ◆ inexistência do despacho de transição previsto no artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças;
- ◆ manutenção da intervenção dos designados cofres do Tesouro nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99;
- ◆ inexistência de nomeação formal de responsáveis da DGCI e da DGT, pela contabilização das receitas administradas por essas entidades, de acordo com o n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000;
- ◆ incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99 e no n.º 2 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, no que se refere à prestação da informação;
- ◆ falta da interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas dos serviços administradores e o SGR (n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000).



Ainda que a DGO, no exercício do contraditório e à semelhança do que tem sucedido em anos anteriores, tenha defendido que os serviços actualmente intervenientes no processo contabilístico das receitas do Estado são os mesmos que intervinham no modelo contabilístico anterior à Reforma da Administração Financeira do Estado, o Tribunal continua a considerar que a formalização através de despacho é o único meio de se saber que as entidades administradoras reúnem as condições adequadas para a transição em causa. É óbvio que esta é uma condição que terá de abranger as entidades já existentes à data de entrada em funcionamento dos referidos sistemas de contabilização.

Quanto à inexistência de nomeação formal de responsáveis, a DGO informou, no âmbito do exercício do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2004, que apesar de não a entender como um óbice ao bom funcionamento dos sistemas, iria procurar, já no processo de contabilístico de 2006, colmatar essa insuficiência. O Tribunal faz notar que esta responsabilização se encontra expressamente prevista nas normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, como relativa não apenas à contabilização dos factos registados mas também à respectiva qualidade, fiabilidade e segurança.

Quanto ao incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99, o Tribunal considera que a prestação diária de informação está determinada como disposição a cumprir desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 301/99 e não como meta e objectivo a alcançar, embora entenda que essa prestação não será exequível enquanto os sistemas próprios não estiverem interligados com o SGR, como aliás tem vindo a assinalar desde o Parecer sobre a CGE de 2002.

À semelhança do verificado desde 2002, a DGO reportou periodicamente ao Tribunal de Contas a situação relativa à execução do Orçamento da receita do Estado, através do envio de um conjunto de ficheiros informáticos extraídos do SCR¹.

A informação relativa ao ano económico de 2005 foi inserida nos 396 balcões (centros de receita) atribuídos a serviços das entidades intervenientes no processo de contabilização.

A DGCI foi a entidade responsável pelo registo da informação em 393 balcões afectos às receitas de impostos sobre o rendimento (DGCI-IR), do imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA), do imposto do selo (DGCI-IS), das restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças (DGCI-RPSLF), de receitas obtidas pelas secções de tesouraria² dos serviços de finanças (DGCI-ST), aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de “multi-imposto” (DGCI-MI) e, a partir de 2005, à receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF), aos valores arrecadados no âmbito do regime excepcional de regularização tributária (DGCI-RERT), às receitas do imposto de circulação (DGCI-ICi) e às receitas do imposto de camionagem (DGCI-ICa).

No que se refere aos restantes três balcões, dois foram utilizados pela DGT para o registo das receitas obtidas por movimentos escriturais e não escriturais e um pela DGAIEC para registar as receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

Dos balcões utilizados pela primeira vez em 2005, há a destacar o DGCI-RERT, destinado ao registo das receitas arrecadadas ao abrigo do regime excepcional de regularização tributária (RERT) de

¹ Os ficheiros remetidos em cada versão tinham uma composição e estrutura semelhantes às analisadas no Parecer sobre a CGE de 2002.

² A denominação das secções que no âmbito dos serviços de finanças desempenham funções de tesouraria é a que se encontra estatuída no n.º 2 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 237/2004, de 18 de Dezembro, designando-as como secções de tesouraria.

elementos patrimoniais colocados no exterior aprovado pelo art.º 5.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (que alterou a Lei do Orçamento do Estado para 2005).

O referido regime tinha em vista a regularização de elementos patrimoniais que não se encontrassem, em 31 de Dezembro de 2004, em território português e que fossem detidos por pessoas singulares. Os mencionados elementos patrimoniais podiam consistir em “depósitos, certificados de depósito, valores mobiliários e outros instrumentos financeiros, incluindo apólices de seguro ramo «Vida» ligados a fundos de investimento e a operações de capitalização do ramo «Vida»”.

Para beneficiar deste regime excepcional os sujeitos passivos teriam de apresentar, junto do Banco de Portugal ou de outro banco estabelecido em Portugal, até ao dia 16 de Dezembro de 2005, uma declaração de regularização tributária e proceder ao pagamento de uma importância correspondente à aplicação de uma taxa de 5 % sobre o valor dos elementos patrimoniais constantes da declaração atrás referida (art.º 2.º do RERT).

A apresentação da declaração e a realização do pagamento referido no parágrafo anterior (nos termos do art.º 4.º do RERT), implicou, designadamente, e no respeitante aos elementos patrimoniais constantes da declaração e respectivos rendimentos, a “extinção das obrigações tributáveis exigíveis em relação àqueles elementos e rendimentos, respeitantes aos períodos de tributação que tenham terminado até 31 de Dezembro de 2004” e a exclusão da responsabilidade por infracções tributárias relativamente a diversas condutas relacionadas com os elementos ou rendimentos declarados.

Um outro balcão utilizado pela primeira vez no ano de 2005 foi o relativo ao registo da receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF) que coincidiu com a integração destas receitas no circuito DUC. O facto de pela primeira vez a receita do Estado arrecadada em execução fiscal surgir contabilizada de forma autónoma, motivou a realização de uma auditoria pelos serviços do Tribunal¹.

A versão definitiva do SCR continha 241.350 unidades de registo (registo de valores em cada uma das operações de execução), de acordo com a informação reportada no quadro seguinte.

Quadro II.1 – Unidades de registo na versão final do SCR

(em euros)

Entidades	N.º de Balcões	N.º de unidades de registo	Valor das unidades de registo (em valores absolutos)	Valor médio das unidades de registo (em valores absolutos)
DGT	2	9.349	118.552.912.263,48	12.680.812,09
DGCI – IVA	2	367	34.957.409.727,96	95.251.797,62
DGCI – IR	2	265	34.292.461.690,73	129.405.515,81
DGCI – IS	1	36	2.909.711.694,62	80.825.324,85
DGCI – ST/RPSF	383	229.192	2.083.949.066,48	9.092,59
DGCI – MI	1	53	4.806.480,20	90.688,31
DGCI – EF	1	1.015	7.379.902.967,93	7.270.840,36
DGCI – ICI/ICa	2	46	55.064.914,24	1.197.063,35
DGCI – ORE - RERT	1	8	48.895.202,72	6.111.900,34
DGCI – DGAIEC	1	1.019	14.127.972.728,79	13.864.546,35
Total	396	241.350	214.413.086.737,15	888.390,66

A flutuação do valor médio das unidades de registo afectas a cada balcão (que varia entre €9,1 milhares para os balcões da DGCI-ST e os €129,4 milhões para os balcões da DGCI-IR) revela

¹ Relatório n.º 40/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal.



claramente a heterogeneidade dos critérios de distribuição e de agregação da informação constante do SCR, o que constitui uma das principais condicionantes à constituição de amostras representativas deste universo de registos.

A análise dos dados constantes das versões do SCR permitiu verificar o incumprimento do prazo estabelecido pela DGO para o registo da informação original de cada período de incidência mensal (até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução), como se evidencia no quadro seguinte que apresenta a evolução do registo da informação original, por entidade e período de incidência mensal (Janeiro a Dezembro), em função das versões do SCR remetidas ao Tribunal de Contas.

Quadro II.2 – Evolução do registo da informação original no SCR

Data da Versão do SCR	Entidades											
	DGT	DGCI IVA	DGCI IR	DGCI IS	DGCI RPSLF	DGCI ST	DGCI MI	DGCI RERT	DGCI ICa	DGCI ICi	DGCI EF	DGAIEC
28-02-2005	Jan.											Jan.
07-04-2005	Fev.	Jan. e Fev.			Jan. e Fev.	Jan. e Fev.						Fev.
02-05-2005	Mar.				Mar.	Mar.						Mar.
31-05-2005	Abr.	Mar.	Jan. a Mar.	Jan. a Mar.	Abr.	Abr.	Jan. a Mar.		Jan. a Mar.	Jan. a Mar.	Jan. a Mar.	Abr.
04-07-2005	Mai.	Abr.	Abr.	Abr.			Abr.		Abr.	Abr.	Abr.	Mai.
31-07-2005	Jun.	Mai. e Jun.	Mai.	Mai.	Mai.	Mai.	Mai.		Mai.	Mai.	Mai.	Jun.
31-08-2005	Jul.	Jul.	Jun.	Jun.	Jun. e Jul.	Jun. e Jul.	Jun.		Jun.	Jun.	Jun.	Jul.
30-09-2005	Ago.	Ago.	Jul. e Ago.	Jul. e Ago.	Ago.	Ago.	Jul. e Ago.		Jul. e Ago.	Jul. e Ago.	Jul. e Ago.	Ago.
02-11-2005	Set.	Set.			Set.	Set.						Set.
30-11-2005	Out.	Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Out.	Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Out.
31-12-2005	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.
31-01-2006	Dez.	Dez.										Dez.
21-02-2006			Dez.	Dez.	Dez.	Dez.	Dez.	Dez.	Dez.	Dez.	Dez.	

Verificou-se ainda que, à excepção dos balcões utilizados pela DGCI para o registo das receitas de imposto do selo, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto sobre o valor acrescentado (liquidações prévias) bem como do balcão utilizado pela DGAIEC, não foram cumpridas as instruções da DGO que tinha fixado o final do mês de Março de 2006 como data limite para os serviços administradores terem conciliada e inserida no SGR a execução orçamental das receitas do Estado.

Das versões do SCR remetidas ao Tribunal constavam 14 operações de execução (as mesmas que tinham sido utilizadas no ano anterior): anulação de liquidação, cobrança, cobrança escritural, liquidação, má cobrança, pagamentos de reembolsos, pagamentos de restituições, reembolsos cancelados, reembolsos emitidos, restituições canceladas, restituições emitidas, saldo de liquidação, saldo de restituições emitidas e saldo de reembolsos emitidos.

Refira-se que a adenda às “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2004”, emitida em 1 de Março desse ano, previa a utilização da operação de execução “cobrança coerciva” no balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC) destinado à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal.

No entanto, no âmbito da auditoria à contabilização da receita do Estado em execução fiscal¹ veio a verificar-se que os valores contabilizados no SGR, na operação de execução “cobrança coerciva” não foram assumidos pelo SCR, obrigando a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC) a contabilizar esses valores em “cobrança por pagamento voluntário”. De acordo com a DGO tal ficou a dever-se a uma falha de comunicação com o Instituto de Informática (II), e que esta falha só foi detectada em 2005 pelo que a sua correcção só foi possível no ano de 2006.

O Tribunal considera que a utilização da operação “cobrança por pagamento voluntário” não só contraria o disposto nas instruções emitidas como desvirtua a contabilização desta cobrança que é, por natureza, coerciva e não voluntária.

De referir que o actual modelo de contabilização, designadamente no que respeita às operações de execução utilizadas, não corresponde ao modelo definido nas instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado, elaboradas pela DGO, nas quais se explicitavam de forma mais detalhada as regras de contabilização da receita com recurso ao SGR.

Estas instruções foram remetidas à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em Junho de 2003, com a indicação de que, de acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, seriam aprovadas por despacho do Ministro das Finanças e difundidas através de circular da DGO, o que até à data de elaboração do presente Parecer ainda não sucedeu.

De referir ainda que a DGO nas “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2006”, difundidas em 13 de Janeiro desse ano, no que respeita ao âmbito e data-valor das operações de execução, remete os serviços para o documento acima referido não obstante este não ter sido ainda devidamente aprovado.

Dado o exposto, o Tribunal recomenda que a DGO proceda à elaboração de um documento definitivo e promova a sua aprovação e consequente divulgação, para dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, porque só desta forma ficará inteiramente definido o modelo de contabilização que deve ser adoptado pelas entidades administradoras de receitas, designadamente no que se refere às operações de execução a utilizar.

De salientar que, de acordo com a Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho e com as referidas instruções (ainda por aprovar), a contabilização da receita arrecadada em fase de execução fiscal envolveria a utilização de duas operações de execução: a cobrança coerciva e a cobrança em execução fiscal. De acordo com as referidas instruções, a cobrança coerciva “... diz unicamente respeito à parte da quantia exequenda, logo, não compreende a parte dos acréscimos, nomeadamente os juros e as custas processuais” enquanto a cobrança em execução fiscal “... diz unicamente respeito à parte dos acréscimos, logo, não compreende a parte da quantia exequenda”.

Ainda segundo as mesmas instruções, seria necessário, para a contabilização deste tipo de receita, a utilização das operações “envio para cobrança coerciva” e “anulação de liquidação em execução fiscal”, também previstas na referida portaria.

A primeira “... ocorre pelo não pagamento voluntário da dívida dentro do prazo estipulado” e a segunda destinar-se-ia a registar “... a anulação de liquidação que surge na sequência de processo judicial, sendo comunicada pelo serviço responsável pelas execuções fiscais”. Ora, nenhuma destas operações foi utilizada pois os valores que transitaram para execução fiscal por falta de pagamento voluntário foram

¹ Relatório n.º 40/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal.



registadas na operação de execução “liquidação” e todo o tipo de anulações foi contabilizado por recurso à operação “anulação de liquidação”. Deste modo, constata-se que embora tenham sido concebidas as operações de execução a utilizar neste balcão, de acordo com a especificidade da receita arrecadada em fase de execução fiscal, estas não foram disponibilizadas pela DGO, o que comprometeu a utilidade e fiabilidade do processo de contabilização deste tipo de receita.

A apreciação da fiabilidade e tempestividade da informação é, na óptica do Tribunal, fundamental para a apreciação do processo de contabilização e controlo da receita, razão que continua a justificar, o apuramento de um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal ou anual e para cada entidade e para o seu conjunto, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva (este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros).

De salientar que estes indicadores permitem aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização. O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos com a aplicação ao SCR destes indicadores de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva, por período de incidência mensal e por entidade interveniente no processo de contabilização da Receita do Estado para o ano de 2005.

Quadro II.3 – Indicadores de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Período de Incidência	ITo	ITn	IF	IFTto	IFT
Janeiro	49,4	11,1	30,0	13,1	6,5
Fevereiro	61,8	11,8	95,4	91,5	56,5
Março	74,9	12,9	92,3	80,2	60,1
Abril	73,8	13,8	96,0	91,3	67,4
Mai	70,0	14,8	98,5	95,9	67,2
Junho	73,0	16,0	99,5	98,7	72,1
Julho	79,1	17,7	99,1	97,9	77,4
Agosto	100,0	19,1	99,2	98,0	98,0
Setembro	76,9	21,1	99,2	99,1	76,2
Outubro	100,0	23,6	99,7	99,5	99,5
Novembro	100,0	26,8	94,8	92,2	92,2
Dezembro	79,7	31,3	11,4	7,7	6,2
Ano de 2005	75,4	16,6	43,8	29,4	22,1

(em percentagem)

Entidade	ITo	ITn	IF	IFTto	IFT
DGT	98,0	16,6	7,6	4,1	4,0
DGCI – IVA	83,6	16,6	95,3	81,4	68,1
DGCI – IR	66,9	16,6	92,8	81,6	54,6
DGCI – IS	66,9	16,6	100,0	99,9	66,9
DGCI – TF	84,7	16,6	96,2	97,7	82,8
DGCI – RPSF	84,7	16,6	100,0	99,9	84,6
DGCI – MI	66,9	16,6	92,9	35,2	23,5
DGCI – EF	66,9	16,6	23,4	7,7	5,1
DGCI – ICi	66,9	16,6	62,7	45,7	30,6
DGCI – ICa	66,9	16,6	58,4	41,3	27,6
DGCI – RERT	82,8	25,2	69,4	79,8	66,1
DGAIEC	98,0	16,6	99,5	99,6	97,6
Ano de 2005	75,4	16,6	43,8	29,4	22,1

Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação original (ITo) mostram que, em termos globais, a duração do período tempestivo (PT) correspondeu a três quartos do tempo necessário para registar a informação original o que representa uma evolução muito positiva face aos valores obtidos para o ano anterior (de 50,9% para 75,4%). Os meses e as entidades com menor e maior tempestividade na prestação dessa informação foram, respectivamente, Janeiro face a Agosto, Outubro e Novembro e a DGCI (com 71,8% em média) face à DGT e à DGAIEC.

Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação definitiva (ITn) mostram que a duração do PT correspondeu a um sexto do tempo necessário para registar a informação definitiva e revelam uma pequena redução face aos resultados obtidos no ano anterior (de 17,3% para 16,6%), devido ao prolongamento da contabilização que, para 2005, só encerrou em 16 de Junho de 2006 quando, para 2004, tinha encerrado em 2 de Junho de 2005. Como o encerramento da contabilização é comum a todos os meses e entidades, o ITn de cada período de incidência mensal cresce com a sucessão dos meses mas não varia de entidade para entidade. Por isso, os meses com menor e maior tempestividade na prestação da informação definitiva foram, respectivamente, Janeiro e Dezembro, tendo o valor do ITn anual sido apurado para todas as entidades, excepto a DGCI-RERT que registou um valor superior (25,2%) porque as respectivas operações só tiveram início em Setembro de 2005.

Os resultados do indicador de fiabilidade (IF) mostram que, em termos globais, o valor da informação original apenas correspondeu a 43,8% do valor da movimentação total, o que representa uma clara regressão do nível de fiabilidade da informação original face à definitiva que foi obtido para o ano anterior (52,9%). Os meses e entidades de menor e maior fiabilidade dessa informação foram, respectivamente, Dezembro face a Outubro e a DGT face à DGAIEC.

Os resultados do indicador de fiabilidade tempestiva (IFT) mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 22,1 % do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 22,1% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Os meses e entidades de menor e maior fiabilidade dessa informação foram, respectivamente, Dezembro e Outubro, a DGT e a DGAIEC. Apesar do aumento da tempestividade, a regressão do nível de fiabilidade da informação original teve como consequência uma evolução negativa do IFT de 2004 (em que atingiu 27,4%) para 2005.

Os valores destes indicadores comprovam que, para o ano de 2005, a utilização do SGR e do SCR continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade e de fiabilidade do processo de contabilização da Receita do Estado. A associação entre o aumento de tempestividade da informação original e a redução da respectiva fiabilidade revela ainda que estes sistemas nem sequer conseguem assegurar uma aproximação gradual e sucessiva da situação de fiabilidade tempestiva o que, após o quarto ano de utilização, já seria de esperar.

É ainda de salientar que os resultados voltaram a ser decisivamente influenciados pela imputação do registo dos Passivos Financeiros à DGT e pelo facto do respectivo valor só ter sido introduzido na versão do SCR de 31 de Maio de 2006, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2005. Considerando apenas a receita efectiva, o IFT da DGT aumenta de 4,0% para 95,8% (passando do pior para próximo do melhor desempenho) e o IFT global de 22,1% para 41,9%, por ter passado a ser muito menos penalizado pela dimensão e atraso das alterações (reflectidos no IFTo que passa de 29,4% para 55,6%), uma vez que a eliminação da receita não efectiva não altera a penalização pelo atraso no registo da informação original (reflectido no ITo que se mantém nos 75,4%).

O IFT é representativo da fiabilidade da informação original face à definitiva mas também permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar a fiabilidade da informação definitiva.



Daqui resulta que a maior utilidade deste indicador consiste em permitir a comparação entre períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Neste âmbito, a análise dos resultados apresentados no quadro anterior permite ainda formular as seguintes observações:

- ◆ como já se demonstrou no caso dos passivos financeiros, a DGT voltou a ser fortemente penalizada pelo registo das operações de encerramento da CGE comunicadas pela DGO, devido ao facto destas operações, com data-valor de 31 de Dezembro de 2005, só terem sido registadas em Maio de 2006;
- ◆ esta entidade também foi penalizada por ter assumido o registo do valor da transferência, em termos contabilísticos, da receita arrecadada no dia 3 de Janeiro de 2005 com prazo de pagamento terminado em 31 de Dezembro de 2004, para a receita cobrada neste dia; o valor definitivo desta alteração, efectuada para dar cumprimento ao Despacho exarado pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública em 27 de Dezembro de 2004, só foi comunicado pela DGCI (entidade administradora das receitas em causa) em Março de 2005;
- ◆ a DGCI-EF também foi muito penalizada (o respectivo IFT apenas atingiu 5,1 %) pelo registo de valores correspondentes aos saldos de liquidação transitados para 2005 só ter sido efectuado em Março de 2006, como liquidação e com data-valor de Janeiro de 2005, bem como pela subsequente correcção desses valores em Junho de 2006;
- ◆ estes lançamentos só tiveram impacto no apuramento dos indicadores (que não consideram saldos) porque os valores apurados relativamente ao saldo de liquidação foram acrescidos ao montante contabilizado em liquidação no mês de Janeiro e não inseridos como saldo transitado de liquidações, ainda que as instruções emitidas pela DGO para a contabilização da Receita do Estado de 2005 permitissem fazê-lo até ao fecho definitivo da CGE de 2004;
- ◆ relativamente à DGCI-EF verificou-se ainda que em Julho de 2005 tiveram de ser alterados todos os registos previamente efectuados, para substituir a operação de execução registada até então, “cobrança coerciva”, pela operação “cobrança por pagamento voluntário”; a substituição teve de efectuar-se porque a operação substituída não se encontrava activa no SCR e o seu registo impedia a transmissão dos dados do SGR para aquele sistema;
- ◆ os resultados dos indicadores relativamente aos balcões destinados à contabilização das receitas do imposto de circulação (DGCI-ICi) e das receitas do imposto de camionagem (DGCI-ICa) foram também penalizados pelo estorno efectuado em Março de 2006, para todos os meses do ano de 2005, do valor cobrado nas secções de tesouraria dos serviços de finanças;
- ◆ esta foi a solução encontrada para resolver o facto dos valores referentes à cobrança daqueles impostos nas secções de tesouraria estarem a ser contabilizados em duplicado, nos respectivos balcões pela DSCC e nos balcões afectos às secções de tesouraria pelas direcções de finanças;
- ◆ de acordo com a Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação (DSPSI), a situação descrita ficou a dever-se ao facto dessas receitas terem sido indevidamente incluídas na exportação dos ficheiros das direcções de finanças para o Instituto de Informática;
- ◆ o Tribunal considera que, não obstante a ocorrência do lapso referido, o facto desta situação só ter sido detectada em Fevereiro de 2006 é revelador da falta de implementação de procedimentos de controlo e validação da informação entre os diversos serviços da DGCI.

Da caracterização do modelo de contabilização bem como da análise dos indicadores, o Tribunal conclui que o sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado continua a revelar

incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva, na medida em que até ao encerramento da respectiva CGE, os valores fornecidos pelo SCR podem variar de forma imprevisível, o que distorce a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, pondo em causa o processo de acompanhamento da execução orçamental, conforme tem sido reportado pelo Tribunal.

Em sede de contraditório, a DGO informou que optava por não se pronunciar sobre os indicadores utilizados pelo Tribunal para medir a fiabilidade e a tempestividade da informação uma vez que “... *estes não se encontram explicitados, ou seja, não estão definidas quer as suas fórmulas de cálculo quer os critérios seguidos*”.

A este propósito, o Tribunal esclarece que os indicadores foram utilizados pela primeira vez no Parecer sobre a CGE do ano de 2002 tendo sido, nesse documento, explicitada a forma como foram apurados e os pressupostos assumidos. Estas explicações constaram ainda do Parecer sobre a CGE do ano de 2003 mas uma vez que foram mantidos os pressupostos e a metodologia adoptada no apuramento dos indicadores, entendeu o Tribunal não haver necessidade de repetir aquela informação nos pareceres dos anos subsequentes.

Refira-se ainda que esta é a primeira vez que a DGO questiona a forma de apuramento dos indicadores pois, nos anos anteriores, não teceu qualquer comentário nem à sua utilização nem aos resultados apurados.

A finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo continua por cumprir para 2005, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas.

A utilização do SGR e do SCR, não obstante ter constituído um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas, continua a mostrar-se incapaz de assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva na medida em que, em múltiplos aspectos, o processo de contabilização e controlo apenas se distingue do efectuado em anos anteriores no que se refere ao registo de valores no SGR.

Na verdade, voltaram a revelar-se deficiências já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, como resultado da aplicação dos seguintes procedimentos:

- ◆ utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de informação original, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ a informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou sem ser objecto de transmissão automática, fiável e tempestiva desses dados para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da CGE, mantendo-se o sucessivo registo, por diversas entidades, dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si;
- ◆ a maior parte das entidades intervenientes no sistema de contabilização continuou a afectar parte significativa dos seus recursos ao registo das operações, descurando a função de controlo sobre a informação registada;
- ◆ os valores registados no SGR sobre cada operação realizada não resultaram apenas dos sistemas de gestão dos diferentes impostos e contiveram alterações ao registo original das



operações sem outra justificação que não fosse para igualar os valores obtidos por esse sistema aos dados registados pelos serviços cobradores ou da contabilidade do Tesouro, processo de conciliação que permite obter valores idênticos mas admite todavia que sejam incorrectos;

- ◆ a aplicação de alterações à cobrança registada no SGR por serviços da DGCI, no sentido de igualar esta aos correspondentes valores dos serviços cobradores ou da contabilidade do Tesouro, provocou desvios nas receitas por cobrar, entre a informação apurada por esses serviços e a CGE, parte dos quais comprovadamente indevidos e inconsistentes;
- ◆ o critério de alterar valores para assumir os dados da contabilidade do Tesouro não resolve o problema da falta de fiabilidade da informação, transportando para a receita orçamental inscrita na CGE, as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da DGT, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência, não consegue corrigir erros de forma tempestiva.

O Tribunal de Contas entende que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que assegurasse a transmissão da informação de forma fiável e tempestiva para os restantes sistemas do modelo de contabilização assegurando assim a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções para a contabilização da Receita de 2005, à semelhança do que sucedera em anos anteriores, continuaram a admitir um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.

Deste modo, o Tribunal continua a recomendar que:

- ◆ sejam criadas todas as condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, que sujeite os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva;
- ◆ a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2005 confirma que, no final do quarto ano sujeito ao funcionamento do SGR nas entidades intervenientes no processo e à transmissão da informação necessária à elaboração da CGE para o SCR da DGO, o subjacente modelo de contabilização e controlo continuou sem cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação.

2.3 – Análise dos resultados globais

A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, estabelece nos artigos 74.º, 75.º e 76.º, respectivamente, o conteúdo do relatório, dos mapas contabilísticos e dos elementos informativos que compõem a Conta Geral do Estado.

No respeitante à receita do Estado, no Volume I da referida Conta menciona-se que a informação relativa a anulações de liquidação ou figuras similares, ou seja, referente a extinções de créditos que não envolvam fluxos financeiros se encontra detalhada nos mapas n.ºs 4, 7 e 8 relativos a “créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, “créditos extintos por prescrição” e a “créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”, respectivamente, constantes do Volume II, Tomo I.

Faltam, assim, os mapas n.ºs 5 e 6, que, tendo em conta o disposto nas alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 76.º, dizem respeito a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização” e a “créditos extintos por confusão”, respectivamente.

De referir ainda que dos mapas 4, 7 e 8 não consta qualquer informação relativa à DGCI e à DGAIEC, esclarecendo a DGO no relatório da CGE que “... foram consultados os vários serviços administradores/liquidadores das receitas do Estado, não tendo as Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) indicado quaisquer valores para a extinção de créditos que não envolvam fluxos financeiros”.

Não obstante esta informação, a DGO, em 3 de Agosto de 2006, remeteu ao Tribunal, cópia da nota elaborada pela DGCI com os valores relativos à extinção de créditos de impostos por prescrição e por anulação judicial ou oficiosa.

De acordo com os esclarecimentos prestados ao Tribunal pela DGCI, “... os dados sobre a extinção de créditos no ano de 2005 por motivo de prescrição declarada nos processos de execução fiscal, bem como dos créditos anulados, quer por força de decisão judicial, quer por anulação oficiosa, foram objecto de nota elaborada em 06.07.06 e remetida ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado de Assuntos Fiscais para posterior envio à Direcção-Geral do Orçamento”.

Dessa nota constam os valores referentes a créditos satisfeitos por compensação (€180.671.857,47), a créditos extintos por prescrição (€231.468.741,00) e créditos anulados por decisão judicial ou administrativa (€1.610.406.865,00).

Tendo em conta que esta informação, de acordo com o art.º 76.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, teria que constar dos elementos informativos da Conta Geral do Estado e que esta tem que ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até dia 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita, tal como disposto no art.º 73.º do mesmo diploma, o Tribunal não pode deixar de estranhar que esta informação tenha sido prestada à DGO apenas em Julho de 2006.

No que se refere à DGAIEC, não foram comunicados quaisquer valores à DGO pois segundo esclarecimentos desta direcção-geral “Das formas de extinção de créditos previstas nas alíneas d) a h) do n.º 2 do artigo 76º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, a DGAIEC apenas tem conhecimento, no seu historial, de casos enquadráveis nas alíneas g) e h), ou seja, extinção de créditos por prescrição ou por força de decisão judicial”.

A DGAIEC esclareceu ainda que, em respeito à legislação comunitária, mantém uma contabilidade separada (também designada por contabilidade B) que não é relevante para o registo no SGR e consequentemente para a CGE, e que as liquidações que em 2005 tinham sido extintas por prescrição judicial foram registadas nessa contabilidade.

No quadro seguinte encontra-se evidenciada a comparação entre os valores registados nos elementos informativos da Conta (resultantes de informação prestada pela DGT) ou que deveriam constar desses



mesmos mapas no caso da DGCI (e que não constam por atraso na prestação da informação) e os valores de receitas anuladas registadas no SCR como anulação de liquidação. De referir que as figuras contabilísticas “extinção por perdão ou amnistia” e “extinção por prescrição” não foram objecto de qualquer movimentação, não obstante já constassem das instruções da DGO como operações de execução a utilizar no processo de contabilização da receita do Estado a partir de 2004.

Quadro II.4 – Comparação entre os valores constantes dos elementos informativos da Conta e os do SCR

(em euros)

Entidades	Formas de extinção de créditos Mapas 4 a 8 do Volume II Elementos Informativos da Conta	Anulação de Liquidação SCR	Diferença
DGT	2.343.750,88	0,00	2.343.750,88
DGCI	2.022.547.463,47	1.054.742.459,56	967.805.003,91
DGAIEC	0,00	53.257.442,49	-53.257.442,49
Total	2.024.891.214,35	1.107.999.902,05	916.891.312,30

Verifica-se que o valor reportado à extinção de créditos é quase o dobro do registado como anulação de receitas (não tendo sido movimentada nenhuma outra operação de execução que correspondesse às formas de extinção de créditos a que respeitam os mapas n.ºs 4 a 8 do Volume II da Conta).

À semelhança do verificado no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2004, a informação prestada pela DGT sobre receitas anuladas (créditos extintos) revela a existência de receitas liquidadas (créditos) que não são registadas no momento em que essa liquidação (constituição) se verifica, infringindo o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 e impedindo a relevação dos créditos por extinguir (como receitas por cobrar) na Conta Geral do Estado.

No exercício do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2004, a DGO referiu que a questão não seria de fácil resolução uma vez que exigiria um levantamento exaustivo das naturezas e montantes dos créditos detidos pelo Estado e susceptíveis de serem lançados no SGR como saldos de liquidação, dado poderem existir créditos que não tiveram origem na contabilização da receita do Estado.

Repetindo-se a situação verificada no ano transacto, o Tribunal não pode deixar de reiterar que a existência de créditos não relevados nos saldos registados na Conta Geral do Estado prejudica o rigor e a transparência com que esta deve ser elaborada, pelo que deverão ser tomadas as diligências necessárias à resolução da situação.

De referir ainda que no Parecer sobre a CGE do ano de 2003, o Tribunal defendeu que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, referida pela DGO no relatório da CGE, deveria constar do mapa n.º 5 – “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”, o que não aconteceu. Da mesma forma, continua a considerar que este mapa na CGE de 2005 deveria revelar o valor dos Créditos Substitutos que durante este ano, passaram a integrar a Carteira de Créditos cedidos, o que, à semelhança do que já tinha sucedido na CGE de 2004, não se verificou.

Quadro II.5 – Receita do Estado no Sistema Central de Receitas

(em euros)

Ciclo da Liquidação

Entidades	Saldo em 01/01/2005	Liquidação	Anulação de liquidação	Cobrança	Saldo em 31/12/2005
DGT	0	59.158.186.980,01	0	59.158.186.980,01	0,00
DGCI – IVA	2.426.741.919,47	12.366.469.782,36	46.186.180,30	13.556.520.060,25	1.190.505.461,28
DGCI – IR	1.824.037.166,11	12.891.558.048,97	0	14.001.258.488,64	714.336.726,44
DGCI – IS	0	1.455.080.618,29	0	1.454.460.618,43	619.999,86
DGCI – ST/RPSF	0	910.887.602,24	0	910.887.602,24	0,00
DGCI – MI	0	1.203.268,52	0	1.203.268,52	0,00
DGCI – EF	0	5.605.025.705,98	1.008.556.279,26	748.392.045,65	3.848.077.381,07
DGCI – ICI/ICa	0	27.523.239,94	0	27.523.239,94	0,00
DGCI – RERT	0	24.447.601,36	0	24.447.601,36	0,00
DGAIEC	215.461.908,17	6.936.322.316,82	53.257.442,49	6.886.098.567,09	212.428.215,41
Total	4.466.240.993,75	99.376.705.164,49	1.107.999.902,05	96.768.978.472,13	5.965.967.784,06
CGE	4.466.581.366,59	99.376.705.164,49	1.107.999.902,05	96.768.978.472,13	5.966.308.156,90
SCR – CGE	-340.372,84	0,00	0,00	0,00	-340.372,84

Ciclo dos Reembolsos e Restituições (RR)

Entidades	Saldo em 01/01/2005	Emitidos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31/12/2005
DGT	0,00	118.269.151,73	0,00	118.269.151,73	0,00
DGCI – IVA	12.017.655,50	3.273.349.029,59	15.726.176,33	3.260.296.266,46	9.344.242,30
DGCI – IR	19.540.965,51	2.777.363.146,64	76.118.153,79	2.696.511.242,75	24.274.715,61
DGCI – IS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – ST/RPSF	0,00	131.086.931,00	0,00	131.086.931,00	0,00
DGCI – MI	0,00	1.213.901,85	44.898,48	1.125.215,73	43.787,64
DGCI – EF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – ICI/ICa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – RERT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGAIEC	5.710,50	18.495.074,60	0,00	18.322.879,53	177.905,57
Total	31.564.331,51	6.319.777.235,41	91.889.228,60	6.225.611.687,20	33.840.651,12
CGE	-	-	-	6.225.611.687,20	-
SCR – CGE	-	-	-	0,00	-

Ciclo da Receita Líquida (RL)

Entidades	Cobrança	RR Emit. – Cancelados	RR Pagos	RL Económica	RL Financeira
DGT	59.158.186.980,01	118.269.151,73	118.269.151,73	59.039.917.828,28	59.039.917.828,28
DGCI – IVA	13.556.520.060,25	3.257.622.853,26	3.260.296.266,46	10.298.897.206,99	10.296.223.793,79
DGCI – IR	14.001.258.488,64	2.701.244.992,85	2.696.511.242,75	11.300.013.495,79	11.304.747.245,89
DGCI – IS	1.454.460.618,43	0,00	0,00	1.454.460.618,43	1.454.460.618,43
DGCI – ST/RPSF	910.887.602,24	131.086.931,00	131.086.931,00	779.800.671,24	779.800.671,24
DGCI – MI	1.203.268,52	1.169.003,37	1.125.215,73	34.265,15	78.052,79
DGCI – EF	748.392.045,65	0,00	0,00	748.392.045,65	748.392.045,65
DGCI – ICI/ICa	27.523.239,94	0,00	0,00	27.523.239,94	27.523.239,94
DGCI – RERT	24.447.601,36	0,00	0,00	24.447.601,36	24.447.601,36
DGAIEC	6.886.098.567,09	18.495.074,60	18.322.879,53	6.867.603.492,49	6.867.775.687,56
Total	96.768.978.472,13	6.227.888.006,81	6.225.611.687,20	90.541.090.465,32	90.543.366.784,93
CGE	96.768.978.472,13		6.225.611.687,20		90.543.366.784,93
SCR – CGE	0,00		0,00		0,00

O quadro anterior reflecte os valores constantes da versão do SCR extraída em 16 de Junho de 2006 e remetida, como definitiva, pela DGO ao Tribunal de Contas, os valores da CGE e os desvios resultantes do confronto entre esses valores.



No que respeita à análise do ciclo da liquidação, do confronto entre a informação constante da versão definitiva do SCR, remetida ao Tribunal, e a registada na CGE, apurou-se uma divergência, no valor de €-340.372,84 em saldo transitado de liquidação.

Depois de alguns contactos com os serviços administradores da receita e com a DGO apurou-se que esta divergência corresponde à soma dos valores referentes ao saldo transitado de liquidação de classificações económicas que, por não terem sido objecto de qualquer movimentação no ano de 2004 (ou até em anos anteriores), não constam do SCR.

O Instituto de Informática esclareceu que o não aparecimento das rubricas prende-se com o facto de a tabela que dá origem ao ficheiro conter apenas informação de rubricas com movimentos pelo que todas as que apenas apresentam saldos iniciais ou transitados mas sem movimentos ao longo do ano não fazem parte desse lote de dados. De acordo ainda com o Instituto de Informática tal situação encontra-se já corrigida pelo que o SCR passará a reconhecer os registos a zero desde que determinada classificação económica apresente saldo inicial ou transitado.

O Tribunal congratula-se pelo facto desta limitação do sistema ter sido ultrapassada na medida em que era responsável por distorções no processo de contabilização sem qualquer possibilidade de correcção da situação por parte das entidades administradoras da receita.

No que concerne ao ciclo de reembolsos e restituições, apenas foi possível proceder com rigor à comparação entre a versão do SCR e a CGE no que se refere aos pagamentos uma vez que relativamente aos reembolsos e restituições emitidos ou cancelados os valores constam do relatório da CGE em milhares de euros.

No entanto, quando comparados os valores referentes ao saldo inicial de 2005 com os apurados no final do ano de 2004, verifica-se que o saldo inicial de 2005:

- ◆ no que respeita às receitas de impostos sobre o rendimento, é superior em €10 ao apurado no final do ano anterior;
- ◆ no que respeita às receitas de imposto sobre o valor acrescentado, é inferior em €2.326,68 ao apurado no final do ano anterior.

No primeiro caso, a DGO esclareceu que uma eventual justificação para esta divergência é o “... Instituto de Informática ter efectuado a transição dos saldos de 2004 para 2005 por via manual (até porque apenas meia dúzia de balcões têm apresentado saldos), tendo ocorrido um engano no momento da digitação”. O Tribunal considera que a divergência apurada, ainda que não seja materialmente relevante, torna evidente que a utilização do SGR e do SCR não levou à substituição de um conjunto de procedimentos manuais que só potenciam a ocorrência de erros contribuindo para a falta de fiabilidade da informação.

No que respeita à segunda divergência apurada, a DGO veio esclarecer que esta resulta da mesma situação que justifica a divergência apurada relativamente ao saldo transitado de liquidação, ou seja, o valor de €2.326,68 corresponde a duas classificações económicas que, embora apresentassem saldo transitado de restituições não foram objecto de movimentação no ano, pelo que não constam do SCR.

A actividade desenvolvida pela Tesouraria do Estado é registada pela contabilidade do Tesouro (CT), num sistema revelador da posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros e à execução do orçamento das receitas e das despesas do Estado, em função do lançamento

do valor de cada movimento em duas ou mais contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar.

O quadro seguinte regista os valores da cobrança e do pagamento de reembolsos e restituições apurados nas versões do SCR e da CT disponibilizadas ao Tribunal e discriminados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais, bem como os resultados da comparação entre os dois sistemas e os valores inscritos na CGE.

Quadro II.6 – Comparação entre o SCR e a contabilidade do Tesouro

Cobrança

(em euros)

Entidades	SCR	CT	Divergência
DGT	59.158.186.980,01	59.158.186.980,01	0,00
DGCI – IVA	13.556.520.060,25	6.527.958.303,95	7.028.561.756,30
DGCI – IR	14.001.258.488,64	3.423.654.261,22	10.577.604.227,42
DGCI – IS	1.454.460.618,43	-47.933.117,32	1.502.393.735,75
DGCI – ST/RPSF	910.887.602,24	14.399.935.907,98	-13.489.048.305,74
DGCI – MI	1.203.268,52	5.450.649.853,67	-5.449.446.585,15
DGCI – EF	748.392.045,65	918.463.171,31	-170.071.125,66
DGCI – ICI/Ca	27.523.239,94	27.516.942,86	6.297,08
DGCI – RERT	24.447.601,36	24.447.601,36	0,00
DGAIEC	6.886.098.567,09	6.886.098.567,09	0,00
Total (SCR/CT)	96.768.978.472,13	96.768.978.472,13	0,00
CGE	96.768.978.472,13	96.768.978.472,13	0,00
Total (SCR/CT) – CGE	0,00	0,00	0,00

Pagamento de Reembolsos e Restituições

(em euros)

Entidades	SCR	CT	Divergência
DGT	118.269.151,73	118.269.151,73	0,00
DGCI – IVA	3.260.296.266,46	3.259.975.389,86	320.876,60
DGCI – IR	2.696.511.242,75	2.696.511.242,75	0,00
DGCI – IS	0,00	0,00	0,00
DGCI – ST/RPSF	131.086.931,00	131.407.807,60	-320.876,60
DGCI – MI	1.125.215,73	1.125.215,73	0,00
DGCI – EF	0,00	0,00	0,00
DGCI – ICI/Ca	0,00	0,00	0,00
DGCI – RERT	0,00	0,00	0,00
DGAIEC	18.322.879,53	18.322.879,53	0,00
Total (SCR/CT)	6.225.611.687,20	6.225.611.687,20	0,00
CGE	6.225.611.687,20	6.225.611.687,20	0,00
Total (SCR/CT) – CGE	0,00	0,00	0,00

Os quadros anteriores permitem evidenciar que, embora não se apurem diferenças globais entre a contabilidade do Tesouro e o SCR, são significativas as divergências apuradas quando consideradas isoladamente as receitas afectas a cada um dos balcões revelando que estas são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face ao reflectido na contabilidade do Tesouro.

No Parecer sobre a CGE de 2004, o Tribunal já tinha alertado para o facto deste procedimento constituir uma forte limitação à obtenção de um eventual ganho de eficácia, na conciliação entre os



serviços administradores e a DGT, resultante da reestruturação operada na CT relativamente às contas de Receita do Estado.

No entanto, é de salientar que enquanto no ano anterior as diferenças apuradas se relacionavam apenas com a adopção de procedimentos distintos na contabilização das receitas arrecadadas através das guias de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo (designadas por multi-imposto), em 2005, esta realidade foi extensiva a outras situações, tornando praticamente inviável a conciliação e o controlo efectivo da informação registada pelas duas entidades para efeitos de encerramento da CGE.

Sobre esta matéria a DGCI, em sede de contraditório, reconheceu que “... quanto à inviabilidade da conciliação das receitas contabilizadas pela DGT e DGCI, decorrente da adopção de critérios distintos na contabilização, quer do multi-imposto, quer das arrecadações efectuadas nas Secções de Cobrança, obrigará a repensar a forma como, no futuro, as duas Direcções-Gerais se deverão articular em matéria de partilha, diálogo e comunicação da informação, de modo a tornar mais ágil e transparente a conciliação de valores contabilizados pelas duas entidades”.

As receitas de imposto sobre o valor acrescentado arrecadadas nas secções de tesouraria dos serviços de finanças foram contabilizadas pela DGCI nos balcões afectos às receitas de imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA), enquanto que na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças (DGCI-ST/RPSF).

De acordo com os documentos de suporte aos lançamentos efectuados no SGR, tendo sido apurada uma divergência de €1.187.875,17 e não tendo a DGCI conseguido detectar a origem da situação, procedeu a um lançamento no SGR no balcão das autoliquidações por forma a anular qualquer divergência para com a contabilidade do Tesouro.

Em sede de contraditório a DGCI veio alegar que “... o que a DSCC referiu desconhecer foi a identificação do(s) documento(s) associado(s) à citada importância...” uma vez que aquela direcção de serviços contabiliza, no encerramento, valores agregados por distrito. O Tribunal considera que não tendo sido identificados os documentos associados àquela importância, esta não foi validada pela DGCI e, consequentemente, o lançamento efectuado no SGR teve apenas por finalidade assumir o valor que constava da contabilidade do Tesouro.

De referir que este foi o primeiro ano em que foi contabilizada nos balcões afectos ao IVA a receita arrecadada pelas secções de tesouraria, uma vez que anteriormente era contabilizada por estas entidades.

O Tribunal defendeu em anteriores Pareceres que a cobrança deveria ser registada pelo serviço administrador mas com isso pretendia-se que ao serviço administrador coubesse não só a inserção dos respectivos valores no SGR mas sim o efectivo controlo dessa informação. Deste modo, não pode o Tribunal compreender que a DSCC tenha assumido um valor diferente do constante no Sistema Central do IVA e que, mesmo após o encerramento da CGE continue a desconhecer a origem de tal divergência.

No que respeita às receitas de impostos sobre o rendimento e imposto do selo arrecadadas nas secções de tesouraria dos serviços de finanças, estas foram contabilizadas pela DGCI nos balcões afectos aos respectivos impostos enquanto que na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças (DGCI-ST/RPSF).

Para além disso, as receitas arrecadadas através das guias de “multi-imposto” que foram consideradas pela DGT nas contas afectas à cobrança de “multi-imposto”, foram contabilizadas no SGR pela DGCI:

- ◆ nos balcões DGCI-IR e DGCI-IS quando as receitas respeitassem a impostos sobre o rendimento e a imposto do selo, respectivamente;
- ◆ no balcão DGCI-MI, quando as importâncias respeitassem aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso (ou seja, no caso de os sujeitos passivos terem procedido ao pagamento de valores superiores aos declarados).

Uma vez que a forma de contabilização das receitas destes impostos foi distinta, ao ser apurada uma divergência global de €8.032,69, não foi possível identificar a que respeitava tendo a DSCC igualado o valor total de cobrança destes impostos ao montante que constava na CT, através de um lançamento no SGR, no balcão relativo às receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares embora desconhecesse a natureza da receita em causa.

O facto de a DSCC registar a cobrança proveniente de retenções na fonte de IRS, IRC e imposto do selo nos respectivos balcões do SGR, e de na contabilidade do Tesouro, esta cobrança permanecer classificada como receita de “multi-imposto”, configura-se, como já foi referido, como uma condicionante no processo de conciliação da informação de cobrança pelas entidades intervenientes na contabilização da receita do Estado, pondo em causa o rigor e a clareza de que se deve revestir este processo.

Relativamente a esta matéria, a DGT em sede de contraditório referiu que a informação das cobranças referentes a multi-imposto que é remetida pelas entidades colaboradoras na cobrança não permite identificar “... os tipos de impostos que nelas estão incluídas pelo que, contabilisticamente é afectada uma única conta da classe 04 designada por “Multi-Imposto – DUC...” defendendo ainda que “(...) a afectação das cobranças aos respectivos impostos, que se traduz no seu registo no SGR, é da competência da respectiva entidade administradora (DGCI), sendo a conciliação realizada entre a DGT e a DGCI baseada nos valores de DUC cobrados enquanto receitas de Multi-Imposto”.

O procedimento de contabilização utilizado no balcão DGCI-MI do SGR leva o Tribunal a recomendar que sejam criadas, na contabilidade do Tesouro, contas elementares associadas a IRS, IRC e imposto do selo, para reflectir a transferência de valores cobrados como “multi-imposto” para aqueles impostos, à medida que estes fossem sendo validados pelos respectivos serviços administradores, por forma a que o valor residual das contas da receita de “multi-imposto” deva corresponder efectivamente ao apurado como cobrança em excesso no respectivo balcão do SGR e para que na eventual existência de divergências seja sempre possível a identificação da natureza da receita.

No que respeita ao imposto de circulação (ICi) e imposto de camionagem (ICa), ao contrário do procedimento adoptado para os restantes impostos, a DSCC não contabilizou nos balcões respectivos do SGR os valores cobrados nas secções de tesouraria dos serviços de finanças. Como já referido anteriormente, estes valores foram inicialmente contabilizados pela DSCC mas viriam a ser estornados em Março de 2006, pois estavam a ser contabilizados em duplicado: nos respectivos balcões pela DSCC e nos balcões afectos às secções de tesouraria pelas direcções de finanças.

Também no que respeita à dedução da receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos, a DGCI e a DGT adoptaram procedimentos distintos. Enquanto a DSCC fez reflectir a dedução dos valores a entregar no balcão afecto à receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF), a DGT efectuou a dedução:



- ◆ nas contas designadas por “Imposto de Circulação e Camionagem – Titularização”, “Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – Titularização”, “Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas – Titularização” e “Imposto do Selo – Titularização”, quando as dívidas cedidas respeitavam a receitas de impostos de circulação e camionagem, IRS, IRC e imposto do selo, respectivamente;
- ◆ numa conta designada por “Execuções Fiscais – DUC – Titularização”, quanto às dívidas cedidas dos restantes impostos.

Segundo informação da DGT, o valor a entregar ao cessionário passará, a partir do processo de contabilização da receita arrecadada em 2006, a ser contabilizado numa única conta.

Não constituindo a cobrança dos créditos cedidos receita do Estado mas sim do cessionário, a quem deverá ser entregue, o Tribunal continua a defender que a administração fiscal e a DGT deverão encontrar formas de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.

Finalmente, resta referir que há ainda situações em que não há lugar a qualquer conciliação de valores entre a DGCI e a DGT uma vez que a fonte de informação é a mesma e, como tal, não se apuram divergências.

Esta situação é evidente na contabilização das receitas do RERT uma vez que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela DSCC, os valores considerados no referido balcão foram fornecidos pela DGT, não tendo sido sujeitos a qualquer tipo de controlo ou validação dado tal informação não se encontrar disponível em nenhum sistema informático a que aquela direcção de serviços tenha acesso. O Tribunal considera que deveriam ter sido criados os meios necessários de forma a permitir o controlo por parte da DGCI dos valores comunicados pela DGT.

Situação análoga foi detectada pelos serviços do Tribunal na contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF) onde a conciliação efectuada entre a DGCI e a DGT diz apenas respeito à parte da cobrança já classificada como receita do Estado. Tendo em conta que esta classificação na contabilidade do Tesouro foi efectuada com base nos ficheiros produzidos pelo SDR da DGCI os valores considerados pelas duas entidades dificilmente poderiam apresentar divergências.

No que se refere à contabilização dos reembolsos e restituições, verifica-se que as restituições emitidas pelos serviços centrais da DGCI a solicitação dos serviços de finanças, no valor de €320.876,60, foram contabilizadas no balcão relativo a IVA – Autoliquidações, enquanto que na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças (DGCI-ST/RPSF).

De referir que a análise efectuada permitiu ainda verificar que este valor só foi contabilizado no SGR pela DSCC em Maio de 2006, com data-valor referente a Janeiro de 2005. De acordo com os esclarecimentos da DSCC, este valor dizia respeito às restituições de IVA que tinham sido pagas no mês de Janeiro de 2005 e que, por lapso integraram as tabelas das direcções de finanças embora já tivesse sido definido que não seriam contabilizadas no balcão DGCI-RPSF pela DSPSI mas sim pela DSCC nos balcões afectos à receita do imposto sobre o valor acrescentado.

O confronto da informação proveniente do SCR com a constante da contabilidade do Tesouro, permite concluir que:

- ◆ havendo diferenças entre os valores contabilizados pela DGCI no SGR e os considerados pela DGT na contabilidade do Tesouro, a conciliação nem sempre passa pela identificação das situações que se encontram na sua origem mas sim por lançamentos efectuados pela DGCI com o único objectivo de igualar a cobrança de receitas orçamentais aos valores apurados pela DGT;
- ◆ os valores de cobrança considerados inicialmente no SGR pela DSCC foram apurados pelos sistemas próprios de gestão dos respectivos impostos pelo que este tipo de correcções, como o Tribunal tem vindo a alertar, têm como consequência que a informação constante daqueles sistemas se torna inconsistente com os valores registados pelos serviços administradores relativos aos mesmos períodos facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estes dados;

O Tribunal continua a recomendar que devem ser criadas condições para o valor global da informação de cobrança ser diariamente conciliado entre a DGT e os serviços administradores.

A DGCI, em sede de contraditório, veio alegar que a DSCC não se tem limitado apenas a apurar as divergências no final do ano mas que, tendo em conta que “... a estrutura da Conta do Estado não dispõe de contas de regularização (...) qualquer divergência que persista no momento do encerramento terá de ser ultrapassada através do registo no SGR, sendo determinante para o efeito o valor do fluxo financeiro, sob pena de a DGO ficar impedida de proceder ao encerramento da Conta”.

O Tribunal entende que os serviços administradores das receitas do Estado devem assegurar a validação periódica e sistemática dos respectivos fluxos financeiros obtidos pelos serviços cobradores, devendo os valores que se encontrem por validar ou regularizar serem registados no Capítulo 17 do classificador das receitas públicas, de forma similar ao que já se verifica com a cobrança em excesso da receita designada como “multi-imposto”.

Para além disso, informou ainda que as maiores dificuldades na conciliação de valores com a contabilidade do Tesouro dizem respeito a documentos cobrados nas secção de tesouraria dos serviços de finanças e decorrem de erros ao nível da classificação orçamental, na digitação das referências de pagamento ou das importâncias das liquidações prévias e que implicam rejeições da informação nos sistemas.

Relativamente a esta questão a DGT informou que “Na medida em que estes documentos passam pelas validações do Tesouro (as quais foram estabelecidas pelas entidades administradoras, das várias receitas que integram o circuito DUC) e são reconciliados com os fundos entrados, não nos parece plausível uma rejeição à posteriori por parte da DGCI”.

As validações a que se refere a DGT são de âmbito financeiro e referem-se à identificação do documento e do valor pago. Como já foi referido, a DGT alegou em sede de contraditório, que em algumas situações, conhecendo a natureza do documento não consegue identificar quais as classificações económicas que dele constam (como sucede nos DUC de “multi-imposto” e de execução fiscal). É natural que a DGCI, atendendo ao facto de os seus sistemas serem também sistemas de gestão do imposto (ou das execuções fiscais) reveladores da situação específica de cada sujeito passivo possua um conjunto adicional de validações.

O Tribunal continua a defender que determinado fluxo financeiro só deve ser considerado receita depois de devidamente validado pelo serviço administrador pelo que a rejeição pelos sistemas da DGCI deverá implicar que tal importância não deverá ser contabilizada como receita do Estado na contabilidade do Tesouro.



A análise efectuada ao sistema de contabilização das receitas orçamentais do Tesouro faz ainda com que o Tribunal de Contas continue a insistir na:

- ◆ organização da contabilidade do Tesouro por forma a autonomizar a movimentação efectuada por responsável financeiro e por entidade, tornando possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades;
- ◆ contabilização integral das receitas orçamentais por serviço administrador e discriminação da receita cobrada por serviço cobrador através da utilização de um processo fiável de recolha e tratamento da cobrança para efeito da respectiva validação (o que ainda não se pode considerar como atingido uma vez que se continuam a verificar desvios entre a informação registada por serviços administradores e a registada por serviços cobradores);
- ◆ criação de códigos de conta específicos das receitas obtidas por cada uma das entidades colaboradoras (foram apenas criadas contas de terceiros para validação das cobranças dessas entidades).

Para ser possível qualificar a informação sobre Receita do Estado registada na Conta Geral do Estado como fiável e prestada de forma tempestiva, o Tribunal entende ainda que os serviços administradores, a DGT e a DGO têm previamente de assegurar que:

- ◆ o valor da receita cobrada e reembolsada ou restituída em cada período de incidência mensal seja conciliado nos prazos previstos pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE);
- ◆ o valor da receita não efectiva (passivos financeiros) seja apurado e registado até 15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência, conforme determina o n.º 2 do artigo 42.º do RTE.

Saliente-se que enquanto não for possível o cumprimento destas duas condições nos referidos prazos, em termos definitivos (sem alterações posteriores), é essencial que esse cumprimento se verifique, em termos provisórios (os valores apurados no período tempestivo e os das posteriores alterações têm de ser comuns ao SCR e à CT), para uma aproximação sustentada à situação de fiabilidade tempestiva. Note-se que, mesmo em termos provisórios, este cumprimento poria fim à sucessiva apresentação de contas anuais provisórias em que o valor da Receita do Estado apurado pelas entidades administradoras é divergente do apurado na Tesouraria do Estado, facto que só por si já é revelador da insuficiência dos processos de contabilização e controlo.

Finalmente, ainda no âmbito da análise dos resultados globais relativos à CGE de 2005, encontra-se evidenciada no quadro seguinte, o apuramento da cobrança por entrada de fundos da receita efectiva, por entidades, de acordo com os valores registados na contabilidade do Tesouro, após a realização de operações escriturais traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras.

Uma vez que o objecto do presente Parecer é a CGE de 2005, os dados deste quadro foram obtidos em função dos valores relativos à receita cobrada (correspondente à receita orçamental líquida) e às reposições abatidas nos pagamentos que constam do Mapa I daquela Conta.

Quadro II.7 – Apuramento da receita efectiva por entidades

(em euros)

Designação	DGT	DGCI	DGAIEC	Total
Cobrança por entrada de fundos				
Serviços com função de caixa do Tesouro		14.491.935.498,25	6.872.000.866,34	21.363.936.364,59
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal	548.809.083,68	32.062.489,61		580.871.573,29
DGT – Receita dos SEMNE	3.223.174,93			3.223.174,93
DGT – Remunerações de aplicações financeiras	27.836.842,42			27.836.842,42
Cobrança nas Instituições de Crédito		2.630.435.804,15		2.630.435.804,15
Cobrança nos CTT		11.212.293.030,08	104.054.812,89	11.316.347.842,97
Cobrança na SIBS		1.288.358.476,76	2.353.990,02	1.290.712.466,78
Cobrança sem discriminação por entidade cobradora		1.094.531.415,71		1.094.531.415,71
Acréscimos por operações escriturais				
Cobranças resultantes da compensação de dívidas		9.912.397,56		9.912.397,56
Afectação de despesa para receita orçamental		2.256.752.969,71		2.256.752.969,71
Conversão de valores não orçamentais	5.418.513,05			5.418.513,05
Reposições de 2005 cobradas em 2006 – antecipação	22.472.613,13			22.472.613,13
Dívida pública – necessidades de financiamento	54.735.098.251,29			54.735.098.251,29
Outras operações escriturais	3.817.451.407,28	320.959,79		3.817.772.367,07
Deduções por operações escriturais				
Reposições de 2004 cobradas em 2005 – compensação	-34.611,92			-34.611,92
Regiões Autónomas		-1.049.451.334,61	-65.851.209,80	-1.115.302.544,41
Autarquias – Derramas de IRC		-287.311.660,88		-287.311.660,88
Órgãos de Turismo – IVA		-16.900.000,00		-16.900.000,00
Segurança Social – IVA		-592.032.882,88		-592.032.882,88
Cobrança de Créditos objecto de cessão		-346.139.370,06		-346.139.370,06
IFADAP – Fundo Florestal Permanente			-26.459.892,36	-26.459.892,36
Receita de multi-Imposto em excesso	-2.088.292,34			-2.088.292,34
Outras operações escriturais	-1,51	-74.868,16		-74.869,67
Total orçamental ilíquido	59.158.186.980,01	30.724.692.925,03	6.886.098.567,09	96.768.978.472,13
Dedução de reembolsos e restituições	-118.269.151,73	-6.089.019.655,94	-18.322.879,53	-6.225.611.687,20
Total orçamental líquido	59.039.917.828,28	24.635.673.269,09	6.867.775.687,56	90.543.366.784,93
Dedução da receita líquida de operações extra-orçamentais	-2.366.990.503,11	-79.415.296,00	-27.796,97	-2.446.433.596,08
Receita orçamental líquida	56.672.927.325,17	24.556.257.973,09	6.867.747.890,59	88.096.933.188,85
Dedução de passivos financeiros	-54.735.098.251,29	0,00	0,00	-54.735.098.251,29
Receita efectiva líquida	1.937.829.073,88	24.556.257.973,09	6.867.747.890,59	33.361.834.937,56

O quadro seguinte evidencia a discriminação da cobrança por entrada de fundos pelas respectivas entidades cobradoras.



Quadro II.8 – Discriminação da cobrança por entrada de fundos pelas entidades cobradoras

(em euros)

Designação	DGT	DGAIEC	DGCI – IVA	DGCI – IR	DGCI – IS	DGCI – ST/RPSLF	DGCI – MI	DGCI – EF	DGCI – ICi/ICa	DGCI – RERT	Total
Serviços com função de caixa do Tesouro		6.872.000.866,34	101.911.987,83			14.390.023.510,42					21.363.936.364,59
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal	548.809.083,68		6.027.184,03	1.543.444,67	40.000,00		4.259,55			24.447.601,36	580.871.573,29
DGT – Receita dos SEMNE	3.223.174,93										3.223.174,93
DGT – Remunerações de aplicações financeiras	27.836.842,42										27.836.842,42
Cobrança nas Instituições de Crédito			313.584.340,17	118.647.275,46	759,06		2.197.482.763,98		720.665,48		2.630.435.804,15
Cobrança nos CTT		104.054.812,89	6.627.458.968,52	1.676.349.148,72	429.424,63		2.892.050.033,54		16.005.454,67		11.316.347.842,97
Cobrança na SIBS		2.353.990,02	619.750.431,62	295.082.768,18	94.222,16		361.258.350,74		12.172.704,06		1.290.712.466,78
Cobrança sem discriminação por entidade cobradora (*)								1.094.531.415,71			1.094.531.415,71
Total	579.869.101,03	6.978.409.669,25	7.668.732.912,17	2.091.622.637,03	564.405,85	14.390.023.510,42	5.450.795.407,81	1.094.531.415,71	28.898.824,21	24.447.601,36	38.307.895.484,84

(*) No que se refere à receita arrecadada em execução fiscal não foi possível distinguir a entidade cobradora. Segundo informação da DGT não é possível individualizar as origens das afectações em receita uma vez que os valores arrecadados são contabilizados a crédito na conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC que é depois movimentada a débito por contrapartida da conta de receita, perdendo-se a informação relativa à entidade cobradora.

Analisada a informação do Quadro II.8, verifica-se que:

- ◆ o total de cobrança por entrada de fundos, em 2005, foi de €38.307,9 milhões (o que representou um crescimento de 2,98%, no valor de €1.108,40 milhões face ao registado no ano de 2004);
- ◆ no que respeita às entidades cobradoras a cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (39,78%) superou a arrecadada pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças (37,56%) e pelas caixas da DGAIEC (17,94%);
- ◆ dos €15.237,5 milhões cobrados pelas entidades colaboradoras, 74,27% foram cobrados pelos CTT (€11.316,3 milhões), 17,26% pelas instituições de crédito (€2.630,4 milhões) e 8,47% pela SIBS (€1.290,7 milhões).

Analisados os valores constantes do Quadro.II.7 e tendo em conta os dados apurados para o ano de 2004 constantes do Parecer sobre a CGE desse ano, verifica-se que:

- ◆ a cobrança por entrada de fundos foi acrescida em €60.847,4 milhões, através de operações escriturais, dos quais 90,0% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento.

O Tribunal não pode deixar de salientar o crescimento verificado nos passivos financeiros de €38.026,4 milhões em 2004 para €54.735,1 milhões em 2005, o que representa um acréscimo de 43,94%;

- ◆ também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registadas como orçamentais, as quais atingiram €2.386,3 milhões que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (46,74%), a Segurança Social (24,81%) e as Autarquias (12,04%);
- ◆ ao valor remanescente (€96.768,9 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores¹;

De referir que os reembolsos continuaram a ser contabilizados na sequência do respectivo pagamento enquanto as outras deduções foram contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos;

- ◆ a receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais relativas a reposições abatidas nos pagamentos e sem os passivos financeiros, totalizou €33.361,8 milhões o que representou um acréscimo de 2,1% (mais €677,3 milhões) face ao ano anterior.

O Tribunal de Contas considera que, tendo em conta a análise efectuada e os factos apurados, os procedimentos adoptados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização e controlo da Execução do Orçamento da receita do Estado relativa ao ano de 2005, não obstante a crescente informatização e automatização, continuam a conduzir à falta de fiabilidade da informação, tornando evidente que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não corresponde ao inscrito na CGE.

¹ Segundo a CGE, foram pagos reembolsos e restituições no valor de €6.225,6 milhões de euros, dos quais 52,36% foram relativos a IVA e 43,31% a IR.



A DGAIEC instada a pronunciar-se sobre o conteúdo dos pontos 2.1 a 2.3 do presente capítulo referiu não ter “... comentários a fazer concordando com as referências que lhe são efectuadas...”.

De referir ainda que, no exercício do contraditório, tanto a DGT como a DGCI informaram que estão a implementar um conjunto de medidas e procedimentos no sentido de colmatar algumas das deficiências e lacunas detectadas. O Tribunal de Contas não deixará de acompanhar estas alterações no processo de contabilização da receita do ano de 2006.

2.4 – Dívidas fiscais objecto de cessão

2.4.1 – Enquadramento

Neste ponto são apresentados os resultados da análise à informação reportada ao Tribunal de Contas até 28 de Fevereiro de 2006 sobre dívidas fiscais objecto de cessão, com a finalidade de avaliar o grau de execução dessas dívidas, aferir a coerência e fiabilidade dessa informação e acompanhar a execução das operações efectuadas neste âmbito.

A cessão de créditos do Estado relativos a dívidas fiscais foi regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, e efectuada em 19 de Dezembro de 2003, tendo o valor nominal dos créditos cedidos sido determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003 (data de separação da Carteira de Créditos). Através desta operação foram cedidos 1.390.758 créditos do Estado no valor de €9.446.137.174, por um preço inicial equivalente a 15,38% desse valor e por um eventual preço diferido a determinar após ser concluída a operação de titularização desses créditos. Os critérios subjacentes à constituição da Carteira de Créditos do Estado e os requisitos a que devem obedecer as substituições de créditos integrados nesta Carteira foram expressos no relatório da auditoria realizada pelos serviços do Tribunal durante o ano de 2005¹, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2004.

Segundo o n.º 2 do artigo 1.º da referida Portaria, estes créditos respeitam a dívidas relativamente às quais foi instaurado processo de execução fiscal entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003. Como prevê o n.º 2 do artigo 8.º da mesma Portaria, a entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos cedidos (Direcção-Geral dos Impostos – DGCI) presta periodicamente ao cessionário informação sobre esses créditos e a cobrança efectuada. A prestação dessa informação é efectuada em relatórios mensais e semi-anuais, nos termos e prazos definidos contratualmente. Para acompanhamento da execução destes créditos, o Tribunal de Contas solicitou a remessa dos referidos relatórios, bem como a discriminação, por crédito, da informação de suporte à sua elaboração.

Refira-se que, no âmbito da referida auditoria, foram apuradas divergências no confronto da informação recebida pelo Tribunal de Contas com a constante dos relatórios remetidos pela DGCI ao cessionário, para o período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2005. No mesmo âmbito, o Tribunal concluiu que as deficiências inerentes às dívidas em cobrança coerciva, nomeadamente a desactualização dos dados registados nos sistemas da DGCI, tinham originado correcções na informação sobre os créditos cedidos e a substituição de dívidas originalmente incluídas na Carteira de Créditos, subsistindo ainda créditos originais e créditos substitutos que não eram elegíveis e tinham de ser substituídos. Por sua vez, os dados relativos à cobrança e anulações (operações a considerar no apuramento do valor em dívida) também continham inconsistências de diversa ordem, como valores superiores aos cedidos e operações que não eram relativas a créditos integrados na Carteira ou sem identificação de crédito associado, das quais resultou a emissão de uma opinião negativa sobre a sua

¹ Relatório de Auditoria n.º 49/05 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

fiabilidade e a impossibilidade de apurar o valor em dívida, por crédito. Nestas circunstâncias só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário que, nos primeiros dezassete meses, foi de 49,19% do valor previsto pelo cessionário e 3,73% do valor nominal dos créditos cedidos o que, neste último caso, equivalia a 0,22%, em termos de cobrança média mensal.

Estas conclusões determinaram a necessidade de acompanhar a evolução das dívidas fiscais que foram objecto de cessão, bem como do respectivo processo de contabilização e controlo, para avaliar o seu impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2005 e, assim, habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre o desenvolvimento da operação em causa, no presente Parecer. A acção desenvolvida para o efeito consistiu na comparação dos dados contidos nos ficheiros solicitados à DGCI com a informação constante dos relatórios, para o período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2006. Neste período foram elaborados 27 relatórios mensais e quatro relatórios semi- anuais. Procedeu-se, ainda, à análise da informação registada na Contabilidade do Tesouro de 2005 com a finalidade de verificar a conformidade entre as operações contabilizadas pelo Tesouro e a informação de cobrança dos relatórios. Atendendo às divergências já detectadas e relatadas, foi novamente solicitada a informação de suporte aos relatórios remetidos pela DGCI ao cessionário, para o período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2005, uma vez que a informação previamente disponibilizada não correspondia ao solicitado.

A cobrança obtida em 2005 de dívidas fiscais que foram objecto de cessão foi de €346.139.370,06 e representou 31,62% da cobrança coerciva nesse ano (€1.094.531.415,71). A cobrança de dívidas respeitantes a impostos sobre o rendimento foi de €169.447.068,16 e correspondeu a 1,48% da receita líquida de IRS e de IRC registada na Conta Geral do Estado de 2005 (€11.474.586.307,57), enquanto a cobrança de dívidas referentes a imposto sobre o valor acrescentado foi de €169.504.768,63 e correspondeu a 1,45% da receita líquida de IVA registada naquela Conta (€11.671.574.615,63). A restante cobrança de créditos cedidos, relativa a outras receitas do Estado, totalizou €7.187.533,27.

Por sua vez, dos valores pagos pelo cessionário em 2005, a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos, de acordo com o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, foram afectos à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) €8.354.419,25, que os transferiu para o Fundo de Estabilização Tributária (FET).

Instada a pronunciar-se no âmbito do exercício do contraditório, a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) apresentou um *“breve resumo dos procedimentos que têm vindo a ser seguidos durante o processo de Titularização”*, no que concerne à constituição da Carteira de Créditos inicial, à actualização da Carteira, à elaboração dos relatórios mensais e semi- anuais remetidos à entidade cessionária, bem como à constituição dos ficheiros para envio ao Tribunal de Contas. Relativamente a este último aspecto, esta direcção-geral apresentou o seguinte comentário:

“Dos ficheiros solicitados e enviados ao Tribunal de Contas, os referentes a carteiras de créditos foram extraídos durante o processo de produção dos relatórios semestrais, reflectindo, por isso, a imagem das tabelas da Titularização, nessa data. O conteúdo dos restantes ficheiros (quebras, substituições, pagamentos, anulações, prescrições, declarações em falhas, cobranças e más cobranças) foi obtido no momento da resposta o que, devido à natureza evolutiva da informação de base, pode originar discrepâncias de valor relativamente à informação agregada obtida no momento da produção do respectivo relatório semestral.”



Face ao comentário efectuado, o Tribunal de Contas pretende apenas mencionar que foi expressamente solicitada, para além da informação contida nos relatórios mensais e semi-anuais, a discriminação, por crédito, da informação de suporte à elaboração desses relatórios, para o período em análise. O referido comentário nada acrescenta relativamente à observação já expressa por este Tribunal sobre a falta de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

2.4.2 – Variação da Carteira por substituição de créditos

Na auditoria realizada pelos serviços do Tribunal durante o ano de 2005 apurou-se que a variação registada na composição da Carteira de Créditos original resulta apenas das substituições entretanto efectuadas, sejam estas parciais, através de ajustamentos ao valor original das dívidas cedidas, ou totais, através da eliminação de créditos não elegíveis e da inclusão de novos créditos. As substituições envolvem assim Créditos Violados (com redução do valor nominal ou eliminados) e Créditos Substitutos (com aumento do valor nominal ou acrescidos).

A eliminação de créditos da Carteira é consequência de se encontrar legal e contratualmente prevista a substituição dos créditos para os quais seja apurado um facto anterior à data da separação que confira à dívida inexistência ou inexigibilidade, para efeito da cessão. A inclusão de novos créditos, segundo informação prestada pela DGCI, só se deve verificar se os ajustamentos forem insuficientes para repor o valor original dos créditos cedidos, face à redução resultante da exclusão dos créditos eliminados.

A informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada é prestada pela DGCI ao cessionário em relatórios mensais, com os dados sobre a cobrança e os valores transferidos, e semi-anuais que, para além da informação de cobrança, apresentam a Carteira de Créditos à data da separação e no final do respectivo período, os Créditos Violados, as Providências relativas a Créditos Violados (Créditos Substitutos e Objecto de Retransmissão) e as Anulações ocorridas nesse período, as declarações em falha, os créditos integralmente cobrados, os novos planos de pagamento a prestações e as reduções na Carteira de Créditos.

O Quadro II.9 e o Quadro II.10 registam a composição por tipo de crédito e a variação da Carteira de Créditos, de acordo com a informação constante dos quatro relatórios semi-anuais objecto de análise. Os valores reportados a 31 de Agosto de 2004, 28 de Fevereiro e 31 de Agosto de 2005 e 28 de Fevereiro de 2006 (final do período do primeiro, segundo, terceiro e quarto relatórios semi-anuais, respectivamente) correspondem ao valor nominal dos créditos cedidos e são, por isso, superiores aos respectivos valores em dívida obtidos por dedução, ao correspondente valor nominal, das cobranças e anulações entretanto registadas.

Segundo os dados constantes destes quadros, verifica-se que as substituições efectuadas até ao final do período a que se refere o primeiro relatório semi-anual não alteraram o valor nominal dos créditos cedidos, enquanto no final do período reportado no segundo relatório semi-anual se encontravam por substituir Créditos Violados no valor de €110.680,44. Esta situação só veio a ser sanada com as substituições efectuadas no período reportado no quarto relatório semi-anual.

Quadro II.9 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 30-09-2003	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-2004	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-2005
IRS	1.175.686.872,81	98.439.642,30	98.439.642,30	1.175.686.872,81	75.913.621,88	76.024.302,32	1.175.576.192,37
IRC	2.572.401.545,42	129.274.926,59	129.274.926,59	2.572.401.545,42	166.960.580,91	166.960.580,91	2.572.401.545,42
IVA	5.255.873.242,13	231.384.101,29	231.384.101,29	5.255.873.242,13	256.305.824,42	256.305.824,42	5.255.873.242,13
Outros	442.175.512,94	8.860.142,85	8.860.142,85	442.175.512,94	29.850.797,40	29.850.797,40	442.175.512,94
Total	9.446.137.173,30	467.958.813,03	467.958.813,03	9.446.137.173,30	529.030.824,61	529.141.505,05	9.446.026.492,86

Quadro II.10 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 28-02-2005	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-2005	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-2006
IRS	1.175.576.192,37	339.352,20	339.352,20	1.175.576.192,37	19.648.462,74	19.537.782,30	1.175.686.872,81
IRC	2.572.401.545,42	351.248.862,14	351.248.862,14	2.572.401.545,42	114.682.623,40	114.682.623,40	2.572.401.545,42
IVA	5.255.873.242,13	184.193.563,80	184.193.563,80	5.255.873.242,13	99.638.457,64	99.638.457,64	5.255.873.242,13
Outros	442.175.512,94	42.575.808,57	42.575.808,57	442.175.512,94	6.512.747,41	6.512.747,41	442.175.512,94
Total	9.446.026.492,86	578.357.586,71	578.357.586,71	9.446.026.492,86	240.482.291,19	240.371.610,75	9.446.137.173,30

A análise destes quadros revela também que a variação verificada no conjunto dos créditos do Estado objecto de cessão consistiu na substituição de €467.958.813,03 de dívidas (4,95% do valor nominal da Carteira), até 31 de Agosto de 2004, mais €529.030.824,61 (5,60%), até 28 de Fevereiro de 2005, €578.357.586,71 (6,12%), até 31 de Agosto de 2005, e €240.482.291,19 (2,55%) até 28 de Fevereiro de 2006. Desta forma, 19,22% (€1.815.829.515,54) do valor nominal da Carteira foi substituído em 29 meses (desde 1 de Outubro de 2003), através da utilização de 468.780 Créditos Substitutos cuja discriminação, por ano de instauração do respectivo processo de execução fiscal e receita em dívida, é apresentada no quadro seguinte.



Quadro II.11 – Créditos Substitutos utilizados até 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Ano (a)	IRS		IRC		IVA		Outros		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
1993	102	54322,86	1	827,92	1.807	4.101.637,29	1.705	754.227,12	3.615	4.911.015,19
1994	287	2.030.398,99	7	42.098,8	6.283	23.760.394,43	1.114	1.864.016,47	7.691	27.696.908,69
1995	703	3.727.841,11	52	424.908,14	12.880	32.083.638,73	1.009	2.269.342,99	14.644	38.505.730,97
1996	1.533	2.883.091,98	151	1.189.176,71	16.824	49.571.221,91	1.532	1.895.007,89	20.040	55.538.498,49
1997	2.880	9.442.820,05	349	8.826.334,36	13.860	38.378.180,54	3.364	2.807.737,30	20.453	59.455.072,25
1998	2.162	11.419.338,54	358	5.871.197,73	22.190	51.314.508,86	5.974	3.939.684,15	30.684	72.544.729,28
1999	3.362	11.118.683,48	409	16.713.408,89	8.198	42.401.806,33	7.454	5.815.216,06	19.423	76.049.114,76
2000	2.136	9.691.090,74	392	14.842.172,19	5.109	28.313.028,99	9.979	6.700.546,72	17.616	59.546.838,64
2001	1.535	5.540.667,63	576	14.420.309,52	5.539	37.783.760,65	15.335	11.216.120,55	22.985	68.960.858,35
2002	1.310	4.130.844,36	721	4.379.715,94	3.609	32.384.407,99	9.784	8.570.141,19	15.424	49.465.109,48
2003	27.380	58.431.578,72	5.966	110.104.705,52	24.719	144.576.782,85	26.818	24.304.506,37	84.883	337.417.573,46
2004	21.095	75.020.648,90	23.725	461.701.880,85	107.503	286.852.578,58	26.065	17.662.949,42	178.388	841.238.057,75
2005	174	849.751,76	32.760	123.650.256,47	0	0,00	0	0,00	32.934	124.500.008,23
Total	64.659	194.341.079,12	65.467	762.166.993,04	228.521	771.521.947,15	110.133	87.799.496,23	468.780	1.815.829.515,54

(a) Ano de instauração do processo de execução fiscal.

Segundo informação prestada ao Tribunal de Contas em Fevereiro de 2006, existiam 405.431 créditos do Estado (no valor de €2.322.315.079,98) candidatos a serem objecto de cessão, ou seja, créditos nas condições necessárias para o efeito (definidas na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro), dos quais 403.210 (99,5%) no valor de €2.311.729.104,50 (99,5%) correspondiam a processos executivos instaurados já em 2004 e 2005.

Para avaliar a coerência e consistência dos dados relativos à composição da Carteira de Créditos reportados nos relatórios, foi utilizada a informação constante dos ficheiros informáticos solicitados pelo Tribunal de Contas em 27 de Janeiro de 2006 e recebidos em 15 de Fevereiro (como relativos aos três primeiros relatórios semi-anuais) e 4 de Maio (como relativos ao quarto relatório) desse ano, para:

- ◆ apurar a variação na Carteira de Créditos, em número de créditos e valor, desde a sua constituição até ao final do período do quarto relatório semi-anual (28 de Fevereiro de 2006);
- ◆ confrontar a variação do número de créditos e valores apurados com os dados resultantes da análise e tratamento dos ficheiros referentes aos Créditos Substitutos e aos Créditos Violados no mesmo período;
- ◆ confrontar os dados relativos aos Créditos Substitutos com os relativos aos Créditos Violados no mesmo período; e
- ◆ comparar a variação na Carteira de Créditos, em número de créditos e valor, com a variação do mesmo no relatório semi-anual.

O Quadro II.12 reflecte a variação verificada na Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2004 e os originalmente cedidos.

Quadro II.12 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2004 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 30-09-2003 (*)		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 31-08-2004	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.296.734	8.512.543.856,74	0	0,00	1.296.734	8.512.543.856,74
Eliminados	51.703	333.921.292,52	-51.703	-333.921.292,52	0	0,00
Com redução do valor nominal	32.168	484.615.740,17	0	-188.775.936,86	32.168	295.839.803,31
Com aumento do valor nominal	10.122	115.029.666,95	0	29.741.710,48	10.122	144.771.377,43
Acrescidos	0	0,00	85.203	431.485.752,21	85.203	431.485.752,21
Total	1.390.727	9.446.110.556,38	33.500	-61.469.766,69	1.424.227	9.384.640.789,69

(*) Contém 798 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de IVA (556), IRC (103), IRS (98) e outras receitas (41).

Saliente-se desde logo que, segundo o ficheiro informático recebido em 15 de Fevereiro de 2006, a Carteira de Créditos continha, à data da separação, menos 31 créditos afectos a juros de mora, no valor de €30.041,11, e 2 créditos afectos a coimas cujo valor aumentara de €1.728,90 para €5.152,82, o que totalizava menos €26.617 face ao valor nominal dos créditos referido no artigo 3.º da Portaria n.º 1375-A/2003 e à informação constante dos relatórios e do ficheiro informático recebido em 1 de Abril de 2005 (aliás, o único cuja informação era coerente com a dos relatórios). Esta divergência, por si só, coloca novamente em causa a fiabilidade da informação prestada ao Tribunal, com a agravante de ter sido enviada na sequência de segunda solicitação devido à falta de fiabilidade da primeira informação.

No exercício do contraditório, a DGCI entendeu referir, face aos comentários previamente efectuados sobre o Quadro II.12, que os ficheiros informáticos fornecidos ao Tribunal de Contas em 15 de Fevereiro de 2006, gerados pela DGITA, contêm os valores constantes do referido quadro, no que respeita à Carteira de Créditos em 30 de Setembro de 2003, argumentando, desconhecer o motivo subjacente à diferença apurada. A mesma direcção-geral salientou ainda que “*estamos na presença de uma informação estática, que não pode sofrer qualquer alteração ao longo do tempo, (...) que a relação que foi fornecida pela DGCI à DGITA é igual à que consta anexa ao contrato de titularização, e (...) foi alvo de apreciação pelo Tribunal de Contas no seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004*”, pelo que, na sua opinião, “*Apenas a DGITA poderá tomar posição sobre a informação fornecida ao Tribunal de Contas nos ficheiros informáticos*”. A argumentação da DGCI sobre esta matéria foi concluída com a confirmação dos valores constantes da Carteira de Créditos do Estado, na data da separação, de 1.390.758 créditos e €9.446.137.173,56.

Quanto à mesma matéria, a DGITA, também em sede do contraditório, esclareceu que, no que concerne aos 31 créditos acima referidos, “*os mesmos foram inicialmente titularizados como dívidas ao Estado tendo-se verificado, posteriormente, tratar-se de dívidas à Segurança Social*”, e, em “*conformidade, o portfolio foi corrigido, razão pela qual o ficheiro entregue ao Tribunal de Contas, já não continha estes créditos*”. Continuou, justificando que, no caso dos dois créditos de coimas, “*os valores correctos e que constam na base de dados da Titularização, são os que foram indicados no primeiro ficheiro, tendo ocorrido, no processamento do segundo ficheiro, uma replicação incorrecta de valores*”.

Tendo em conta as alegações produzidas por estas duas entidades, no que concerne ao valor nominal da Carteira de Créditos do Estado, na data da separação, o Tribunal de Contas não compreende como pode existir um entendimento diferente sobre a mesma matéria por parte destas entidades. Para o Tribunal, a Carteira de Créditos do Estado em 30 de Setembro de 2003 não pode deixar de reflectir a informação anexa ao contrato de titularização e constante do artigo 3.º da Portaria n.º 1375-A/2003, devendo os créditos que não reúnam as condições legal e contratualmente definidas para integrar



aquela Carteira vir a ser substituídos, de acordo com o artigo 5.º da referida Portaria, “mediante a cessão de créditos de igual natureza que respeitem a factos tributários ocorridos até 31 de Dezembro de 2003, ainda que o respectivo processo de cobrança coerciva seja iniciado em data posterior”.

O Tribunal volta a discordar de que seja apenas a DGITA a poder tomar posição sobre a informação contida nos ficheiros informáticos por si solicitados, uma vez que essa informação é solicitada à DGCI por ser esta a entidade à qual compete garantir a integridade dos dados a disponibilizar.

A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira na data da separação e no final do período do primeiro relatório semi-anual (31 de Agosto de 2004) revelou a manutenção de 1.339.024 créditos na Carteira, 32.168 dos quais tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €188.775.936,86, enquanto para 10.122 esse valor foi acrescido, em €29.741.710,48. Verificou-se ainda a eliminação de 51.703 créditos, no valor total de €333.921.292,52, e a inclusão de 85.203 créditos, no valor de €431.485.752,21. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos registava, em 31 de Agosto de 2004, a redução de €61.469.766,69 face à Carteira constituída em 30 de Setembro de 2003.

Relativamente ao valor da Carteira em 31 de Agosto de 2004 apresentado no Quadro II.12, a DGCI reafirmou que a variação da Carteira é nula, de acordo com os dados apurados no primeiro relatório semi-anual, salientando apenas que “os sistemas de informação têm vindo a evoluir depois de 30/09/2003, nomeadamente no que respeita à migração de 2,6 milhões de processos do PEF para o SEF, obrigando a consequentes ajustamentos na informação de base”.

Por sua vez, a DGITA confirmou que o “portfólio relativo a 31/08/2004, que foi enviado ao Tribunal de Contas, corresponde à informação constante na base de dados da Titularização, que resultou do primeiro processo de substituição, sendo efectiva a redução, nessa mesma base de dados, do valor da carteira, no montante total de € 61.469.766,69”.

Tal como sucedeu em anteriores acções do Tribunal sobre créditos cedidos, a posição assumida pela DGCI é a de sustentar a manutenção do valor nominal da Carteira de Créditos do Estado apenas pelos dados inscritos nos respectivos relatórios semi-anuais. Para o Tribunal, esta sistemática remissão para a informação agregada constante dos relatórios sempre foi manifestamente insuficiente para justificar a manutenção do valor da Carteira e, neste caso, revela a utilização de outros elementos na elaboração dos relatórios, para além dos registados na base de dados sobre os créditos cedidos que a DGITA confirma corresponderem aos valores apurados pelo Tribunal.

Verificou-se que a variação da Carteira de Créditos expressa no Quadro II.12 era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos. No entanto, apesar de coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos voltou a não ser coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2004. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos se reduziu (menos 3.855) mas o valor nominal da Carteira não foi alterado, pela informação dos ficheiros, o número de créditos cedidos aumentava (mais 33.500) mas o valor nominal da Carteira era reduzido em €61.469.766,69. Note-se que a informação dos primeiros ficheiros informáticos enviados ao Tribunal como relativos a este relatório nem sequer era coerente entre si pois, pela variação da Carteira, o número de créditos aumentava 33.820 e o valor nominal diminuía €59.190.384,41 enquanto, pelos Créditos Violados e Substitutos, o número de créditos aumentava 27.454 e o valor nominal diminuía €76.378.735,34. Estas disparidades associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

O Quadro II.13 reflecte a variação verificada na Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 e os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2004:

Quadro II.13 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 31-08-2004 (*)		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 28-02-2005 (**)	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.347.191	8.521.871.884,40	0	0,00	1.347.191	8.521.871.884,40
Eliminados	42.833	153.897.027,15	-42.833	-153.897.027,15	0	0,00
Com redução do valor nominal	33.101	686.585.768,74	0	-114.611.352,86	33.101	571.974.415,88
Com aumento do valor nominal	1.102	22.286.109,40	0	1.188.042.078,36	1.102	1.210.328.187,76
Acrescidos	0	0,00	88.929	531.259.281,27	88.929	531.259.281,27
Total	1.424.227	9.384.640.789,69	46.096	1.450.792.979,62	1.470.323	10.835.433.769,31

(*) Contém 747 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de IVA (513), IRC (102), IRS (91) e outras receitas (41), 6 dos quais, afectos a dívidas de Imposto do Selo (1), IRC (1), IRS (3) e IVA (1), foram eliminados da Carteira em 28 de Fevereiro de 2005. Contém 6.256 créditos, no valor total de €3.564.394,59, que não apresentam no respectivo código alfanumérico os três caracteres alfabéticos que identificam o tipo de imposto, conforme está previsto no n.º 3 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003. Verificou-se que estes créditos se encontram afectos a dívidas de «Coimas – DGCI» (4.884 créditos no valor €3.228.064,63), «Coimas – Estado» (1.138 créditos no valor €333.352,00) e «Coimas – Cofre» (234 créditos no valor de €2.977,96).

(**) Contém 2 créditos de IVA cujo valor nominal foi indevidamente aumentado em €1.169.095.015,89.

Este confronto revelou a manutenção de 1.381.394 créditos na Carteira, 33.101 dos quais tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €114.611.352,86, enquanto para 1.102 esse valor foi acrescido, em €1.188.042.078,36. Verificou-se ainda a eliminação de 42.833 créditos, no valor total de €153.897.027,15, e a inclusão de 88.929 créditos, no valor de €531.259.281,27. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos registava, em 28 de Fevereiro de 2005, o acréscimo de €1.450.792.979,62 face à situação da Carteira em 31 de Agosto de 2004.

Em sede de contraditório e tal como para variação da Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004, a DGCI alegou que a variação da mesma Carteira até 28 de Fevereiro de 2005 deveria ser nula. Sobre a mesma matéria, a DGITA referiu que “o ficheiro, entregue ao Tribunal de Contas, relativo à situação da Carteira de Créditos do Estado em 28/02/2005, reflecte a imagem da base de dados da Titularização nessa mesma data”. Sobre esta questão, o Tribunal reitera os comentários previamente efectuados sobre a manutenção do valor nominal da Carteira.

Recorde-se ter sido detectado, no âmbito da já referida auditoria realizada em 2005, que a maior parte da variação apurada na Carteira de Créditos entre 31 de Agosto de 2004 e 28 de Fevereiro de 2005 se devia ao indevido aumento do valor nominal de dois créditos de IVA respeitantes a dois processos de execução fiscal instaurados no Serviço de Finanças de Lisboa-2. Com efeito, a análise destes processos revelara que os valores em escudos com que foram instaurados não tinham sido convertidos em euros mas assumidos como tal, no Sistema de Execuções Fiscais (SEF), sobrevalorizando esses créditos em €832.283.664,82 e €336.811.351,07, respectivamente, erros que só foram corrigidos no SEF em 5 e 8 de Janeiro de 2004, através de vários documentos de anulação.

É de salientar que estes erros só passaram a ter impacto na situação da Carteira de Créditos a partir de 28 de Fevereiro de 2005, uma vez que os créditos foram considerados pelo valor correcto nas situações reportadas a 30 de Setembro de 2003 e a 31 de Agosto de 2004, como se verifica no Quadro II.14. Ou seja, os erros não afectaram a Carteira enquanto não foram corrigidos (no SEF) mas passaram a afectá-la (sobrevalorizando-a em €1.169.095.015,89) a partir da situação reportada em 28



de Fevereiro de 2005, mais de um ano depois das correcções terem sido registadas. Este facto, por si só, também coloca em causa a fiabilidade da informação remetida ao Tribunal com a agravante desta ter sido enviada na sequência de segunda solicitação devido à falta de fiabilidade da primeira informação.

Quadro II.14 – Situação de dois créditos de IVA na Carteira de Créditos segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Crédito	Carteira de Créditos em 30-09-2003	Carteira de Créditos em 31-08-2004	Carteira de Créditos em 28-02-2005	Carteira de Créditos em 31-08-2005	Carteira de Créditos em 28-02-2006
IVA00000000001009380	1.688.429,79	1.688.429,79	338.499.780,86	338.499.780,86	338.499.780,86
IVA00000000001009421	4.172.224,39	4.172.224,39	836.455.889,21	836.455.889,21	836.455.889,21
Total	5.860.654,18	5.860.654,18	1.174.955.670,07	1.174.955.670,07	1.174.955.670,07

Quanto aos dois créditos de IVA, a DGCI justificou que “são uma excepção, não pelo facto de terem anulações, mas única e exclusivamente por estas se terem considerado à data de 30/09/2003, como anulações que ainda não constavam do sistema informático, facto que se prende com a detecção de um erro cujo montante empolpava o valor dos créditos cedidos em sensivelmente 10%”.

Sobre o mesmo assunto, a DGITA referiu que, “contrariamente aos restantes, não foram titularizados pelo valor total em dívida à data da separação, mas, sim, por um valor parcial”, acrescentando que as “anulações para estes créditos, já de 2004, posteriores, pois, à data de separação não influenciaram o valor do crédito titularizado”. Continuou confirmando que esta “diferença decorreu da incorrecta conversão de escudos para euros, tendo sido, por isso, objecto de correcção excepcional no âmbito da Titularização”.

Nos comentários expressos pelas duas entidades continua a não ser apresentada justificação para os créditos constarem da Carteira de Créditos do Estado, em 28 de Fevereiro de 2005, 31 de Agosto de 2005 e 28 de Fevereiro de 2006, pelo valor (incorrecto) de instauração. Note-se que, em todas as acções realizadas pelo Tribunal sobre créditos cedidos, esta questão tem sido colocada, facto que demonstra existirem erros na base de dados da titularização.

Uma vez que, nos relatórios, estes dois créditos foram considerados pelo valor correcto, é de referir que aplicando essa correcção aos ficheiros, o valor nominal dos créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 continua a ser superior face ao relativo à situação da Carteira em 31 de Agosto de 2004, mas apenas em €281.697.963,73.

Verificou-se que a variação da Carteira de Créditos expressa no Quadro II.13 era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos. No entanto, apesar de coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos voltou a não ser coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2005, mesmo depois de corrigido o valor dos dois créditos nos respectivos ficheiros. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos aumentava (mais 11.360) e o respectivo valor nominal se reduzia em €110.680,44, face à Carteira original, pela informação dos ficheiros, o aumento do número de créditos cedidos era muito superior (mais 79.596) e o respectivo valor nominal aumentava €220.228.197,04. Note-se que pela informação do primeiro ficheiro informático enviado ao Tribunal como relativo a este relatório, o número de créditos teria aumentado 80.369 e o valor nominal teria crescido €221.789.037,30. Estas disparidades associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

O Quadro II.15 reflecte a variação verificada na Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 e os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto do mesmo ano.

Quadro II.15 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2005 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 28-02-2005 (*)		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 31-08-2005	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.401.916	10.474.265.706,20	0	0,00	1.401.916	10.474.265.706,20
Eliminados	26.893	146.730.135,94	-26.893	-146.730.135,94	0	0,00
Com redução do valor nominal	16.102	83.088.780,56	0	-52.083.222,06	16.102	31.005.558,50
Com aumento do valor nominal	25.412	131.349.146,60	0	124.790.403,69	25.412	256.139.550,29
Acrescidos (novos)	0	0,00	131.071	567.925.412,94	131.071	567.925.412,94
Acrescidos (antigos)	0	0,00	21.922	124.516.290,43	21.922	124.516.290,43
Total	1.470.323	10.835.433.769,30	126.100	618.418.749,06	1.596.423	11.453.852.518,36

(*) Contém 738 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de IVA (510), IRC (101), IRS (87) e outras receitas (40), 2 dos quais, afectos a dívidas de Imposto do Selo (1) e IRC (1), foram eliminados da Carteira em 31 de Agosto de 2005. Contém 5.440 créditos, no valor total de €2.973.734,64, que não apresentam no respectivo código alfanumérico os três caracteres alfabéticos que identificam o tipo de imposto, conforme está previsto no n.º 3 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003. Verificou-se que estes créditos se encontram afectos a dívidas por «Coimas – DGCI» (4.130 créditos no valor €2.648.436,85), «Coimas – Estado» (1.077 créditos no valor €322.323,20) e «Coimas – Cofre» (233 créditos no valor de €2.974,59). Estes créditos foram eliminados da Carteira em 31 de Agosto de 2005. Nos créditos sem alteração estão incluídos 2 créditos de IVA indevidamente sobrevalorizados em €1.169.095.015,89 cuja correcção reduz o valor dos créditos inalterados para €9.305.170.690,31.

A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005 e no final do terceiro período da cobrança (31 de Agosto do mesmo ano) revelou a manutenção de 1.443.430 créditos na Carteira, 16.102 dos quais tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €52.083.222,06, enquanto para 25.412 esse valor foi acrescido, em €124.790.403,69. Verificou-se ainda a eliminação de 26.893 créditos, no valor de €146.730.135,94, e a inclusão de 152.993 créditos, no valor de €692.441.703,37. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos registava o aumento de €618.418.749,06, entre a situação da Carteira reportada em 28 de Fevereiro de 2005 e a reportada em 31 de Agosto do mesmo ano.

Note-se que, corrigida a sobrevalorização de dois créditos de IVA (previamente analisada) nos ficheiros, o valor nominal dos créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro e em 31 de Agosto de 2005 é reduzido para, respectivamente, €9.666.338.753,41 e €10.284.757.502,47.

Na situação da Carteira reportada a 31 de Agosto de 2005, verificou-se a reintegração de 21.922 créditos (no valor total de €124.516.290,43) que tinham sido eliminados da Carteira em 31 de Agosto de 2004 (20.982 créditos no valor de €117.599.035,91) e em 28 de Fevereiro de 2005 (940 créditos no valor de €6.837.863,17), conforme se observa no Quadro II.16.



Quadro II.16 – Créditos reintegrados na Carteira em 31-08-2005 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Tipo de crédito	Eliminados em 31-08-2004		Eliminados em 28-02-2005		Total	
	Créditos	Valor (*)	Créditos	Valor (**)	Créditos	Valor
IRS	5.709	22.898.497,51	139	1.028.501,58	5.848	23.926.999,09
IRC	896	20.715.775,96	63	1.081.034,13	959	21.796.810,09
IVA	14.312	135.354,45	724	4.660.492,94	15.036	4.795.847,39
Outros	65	73.849.407,99	14	147.225,87	79	73.996.633,86
Total	20.982	117.599.035,91	940	6.917.254,52	21.922	124.516.290,43

(*) Reintegrados pelo mesmo valor nominal.

(**) Reintegrados pelo mesmo valor nominal (910), por valor superior (27) ou por valor inferior (3), totalizando um aumento de €79.391,35.

No âmbito do contraditório, a DGITA referiu, no que respeita ao Quadro II.15, que a “*comparação entre ficheiros Portfolio SASR3.txt e Portfolio SASR4.txt, ambos enviados ao Tribunal de Contas em 15-02-2006, conduziu-nos à obtenção de dados ligeiramente diferentes dos que constam no documento em análise*” e, tendo em conta estas diferenças, o Quadro II.8 também “*não se encontra concordante com os dados fornecidos nos referidos ficheiros*”.

Uma vez que esta observação só foi suportada pela reprodução do Quadro II.15, com os dados obtidos pela DGITA, o Tribunal mais não pode fazer que confirmar os seus dados e realçar que esta situação, em termos globais, não originou divergência no número de créditos mas apenas de €20.690,11 a mais, no valor da Carteira em 31 de Agosto de 2005 apurado pelo Tribunal, face ao indicado pela DGITA.

Verificou-se que a variação da Carteira de Créditos expressa no Quadro II.15 era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, tendo em conta a reintegração de créditos previamente assinalada. No entanto, apesar de coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos já não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2005. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos passava a diminuir (menos 92.092) e o respectivo valor nominal se mantinha reduzido em €110.680,44, face à Carteira original, pela informação dos ficheiros, não só continuava a crescer o número de créditos cedidos (mais 205.696) como o respectivo valor nominal (mais €838.646.946,10). Esta disparidade crescente associada à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só coloca em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

O Quadro II.17 reflecte a variação verificada na Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2005 e os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2006.

Este confronto revelou a manutenção de 1.559.158 créditos na Carteira, 2.352 dos quais tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €13.772.303,71, enquanto para 103.412 esse valor foi acrescido, em €253.408.091,56. Verificou-se ainda a eliminação de 37.265 créditos, no valor total de €411.484.840,32, e a inclusão de 82.440 créditos, no valor de €242.377.560,16. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos registava o acréscimo de €70.528.507,69, entre a situação da Carteira reportada em 31 de Agosto de 2005 e a reportada em 28 de Fevereiro de 2006.

Refira-se também que, corrigida a sobrevalorização de 2 créditos de IVA (previamente analisada) nos ficheiros, o valor nominal dos créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2006 é reduzido para €10.355.286.010,16.

Quadro II.17 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2006 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 31-08-2005 (*)		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 28-02-2006 (**)	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.453.394	10.899.236.578,55	0	0,00	1.453.394	10.899.236.578,55
Eliminados	37.265	411.484.840,32	-37.265	-411.484.840,32	0	0,00
Com redução do valor nominal	2.352	28.030.664,50	0	-13.772.303,71	2.352	14.258.360,79
Com aumento do valor nominal	103.412	115.100.434,98	0	253.408.091,56	103.412	368.508.526,54
Acrescidos	0	0,00	82.440	242.377.560,16	82.440	242.377.560,16
Total	1.596.423	11.453.852.518,35	45.175	70.528.507,69	1.641.598	11.524.381.026,04

(*) Contém 18.885 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de outras receitas (10.585), IVA (5.164), IRS (2.581) e IRC (555), 2.044 dos quais, afectos a dívidas de IRS (742), IVA (665), outras receitas (593) e IRC (44), foram eliminados da Carteira em 28 de Fevereiro de 2006. Contém 219 créditos com valor total negativo (que ascende a - €283.495,57) e afectos a dívidas de IRS (133), IVA (56), IRC (26) e outras receitas (4), dos quais 27 (- €12.263,54), afectos a dívidas de IRS (13), IVA (9), outras receitas (3) e IRC (2), foram eliminados da Carteira em 28 de Fevereiro de 2006. Nos créditos sem alteração estão incluídos 2 créditos de IVA indevidamente sobrevalorizados em €1.169.095.015,89 cuja correcção reduz o valor dos créditos inalterados para €9.730.141.562,66.

(**) Contém 14.371 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de outras receitas (8.970), IVA (3.287), IRS (1.603) e IRC (511). Contém 185 créditos com valor total negativo (- €268.779,68) e afectos a dívidas de IRS (115), IVA (46) e IRC (24). Contém 2.727 créditos acrescidos com valor total nulo. Tendo em conta a numeração dos créditos verifica-se que foram reintegrados na Carteira 41 créditos (no valor total de €150.352,99) relativos a juros de mora.

Quanto ao Quadro II.17, a DGITA referiu, em sede do contraditório, que “*também neste encontrámos ligeiras discrepâncias relativamente ao conteúdo dos ficheiros Porfolio em 20060228.txt, entregue em 08-09-2006 e Porfolio em 20060831.txt, entregue em 15-09-2006*”.

Uma vez que também esta observação só foi suportada pela reprodução do quadro em causa, com os dados obtidos pela DGITA, também neste caso o Tribunal mais não pode fazer que confirmar os seus dados e realçar que esta situação, em termos globais, não originou divergência no número de créditos mas apenas de €23.024,09 a mais, no valor da Carteira em 28 de Fevereiro de 2006 apurado pelo Tribunal, face ao indicado pela DGITA.

Verificou-se que, ao contrário do sucedido para os períodos anteriores, a variação da Carteira de Créditos expressa no Quadro II.17 não era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos. Com efeito, segundo estes ficheiros, a Carteira deveria conter mais 46.299 créditos face à situação reportada em 31 de Agosto de 2005 (mais 1.124 créditos do que no quadro) e o valor nominal da Carteira deveria aumentar €75.809.050,37 (mais €5.280.542,68 do que no quadro). A incoerência na informação prestada pelos ficheiros informáticos reportados a 28 de Fevereiro de 2006 ficou a dever-se a:

- ◆ 131 créditos no valor de €2.382.227,21 que, apesar de eliminados do ficheiro sobre a situação da Carteira, não constam do ficheiro de Créditos Violados;
- ◆ 8 créditos no valor de €5.725,99 que, apesar de não terem sido eliminados do ficheiro da Carteira, constam do de Créditos Violados como totalmente substituídos;
- ◆ 256 créditos com redução de valor nominal no ficheiro da Carteira (€1.180.365,64) inferior em €589.087,79 à constante do ficheiro de Créditos Violados (€1.769.453,43);
- ◆ 1.755 créditos sem alteração no ficheiro da Carteira mas com redução de valor nominal no ficheiro de Créditos Violados que totaliza €2.865.882,85;



- ◆ 41 créditos no valor de €150.352,99 que, apesar de acrescidos ao ficheiro da Carteira, não constam do de Créditos Substitutos; a numeração atribuída a estes créditos permitiu verificar que já tinham sido eliminados e foram agora reintegrados;
- ◆ 1.042 créditos no valor de 3.014.658,78 que, apesar de não terem sido acrescidos ao ficheiro da Carteira, constam do de Créditos Substitutos como totalmente utilizados em substituições; verificou-se que 775 destes créditos (no valor de €2.725.271,41) já tinham sido acrescidos à Carteira em 31 de Agosto de 2005 pelo que não deveriam ter sido novamente incluídos no Ficheiro de Créditos Substitutos; a numeração atribuída aos restantes 267 créditos (no valor de €289.387,37) confirma que deveriam ter sido acrescidos à Carteira em 28 de Fevereiro de 2006;
- ◆ 397 créditos com acréscimo de valor nominal no ficheiro da Carteira (€13.561.860,03) inferior em €1.053.919,52 ao constante do ficheiro de Créditos Substitutos (€14.615.779,55);
- ◆ 48 créditos com acréscimo de valor nominal no ficheiro da Carteira superior, no total, em €0,48 ao constante do ficheiro de Créditos Substitutos;
- ◆ 482 créditos cujo acréscimo de valor nominal no ficheiro da Carteira totaliza €2.249,46 mas que não constam do ficheiro de Créditos Substitutos;
- ◆ 1.595 créditos sem alteração no ficheiro da Carteira mas com acréscimo de valor nominal no ficheiro de Créditos Substitutos que totaliza €2.443.036,73.

Para além de nem sequer ser coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos também não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2006. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos diminuía (menos 17.729) e o respectivo valor nominal se mantinha, face à Carteira original, pela informação do ficheiro sobre a situação da Carteira, os créditos cedidos não só continuavam a crescer em número (mais 250.871) como em valor nominal (mais €909.175.453,79). Esta disparidade crescente associada à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só coloca em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

Relativamente ao ponto 2.4.2, a DGCI, no âmbito do exercício do contraditório, entendeu apresentar o que designou de “comentário genérico”:

“A DGCI concorda com a análise efectuada aos ficheiros informáticos, reconhecendo que os mesmos não são coerentes entre si nem com os relatórios apresentados ao Cessionário.

Pelos factos anteriormente mencionados reconhece-se que os ficheiros informáticos têm divergências, que não permitem ao Tribunal de Contas fazer a comparação com os relatórios enviados ao Cessionário.

Por esta razão, não se tem considerado os desvios apresentados nas variações da carteira ao longo do tempo, sendo nossa convicção de que os dados relatados ao cessionário, embora podendo conter pequenas falhas, não contêm distorções significativas do valor da referida carteira.”

Sendo este um comentário genérico, o Tribunal de Contas apenas recorda e reitera as recomendações expressas no Parecer sobre a CGE de 2004 no sentido de assegurar a integridade dos sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão.

2.4.3 – Valor em dívida da Carteira de Créditos

Na auditoria realizada pelos serviços do Tribunal durante o ano de 2005 também foi apurado que as cobranças e as anulações são as variáveis responsáveis pela redução do valor em dívida referente aos créditos objecto de cessão. Na determinação do valor em dívida não pode ser considerada a parte da cobrança correspondente aos juros de mora calculados pelos serviços de finanças (não incluídos na certidão de dívida), que é entregue ao cessionário, porque as dívidas foram cedidas, mas não afecta o valor da Carteira de Créditos uma vez que esses juros não foram considerados na mesma.

No âmbito do Parecer sobre a CGE de 2004, o Tribunal referiu que, enquanto o valor em dívida em 31 de Agosto de 2004 apurado pelos dados dos quadros do respectivo relatório semi-anual relativos às substituições, cobranças e anulações correspondia ao valor do quadro “*Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period*” constante do mesmo relatório, o valor em dívida em 28 de Fevereiro de 2005 apresentava uma divergência de €22.096.499,98, para menos, em relação ao valor registado no mesmo quadro do segundo relatório semi-anual. Esta situação, segundo o Tribunal, revelava que a própria informação contida no segundo relatório semi-anual não era consistente, pois, aplicando os mesmos critérios em períodos de cobrança diferentes, no primeiro a informação era coerente e no segundo, não. Quanto a esta observação, a DGCI, no exercício do respectivo contraditório, não apresentou justificação para a divergência limitando-se a referir não a compreender argumentando que “*os relatórios foram divulgados publicamente e as partes (cessionário, Estado) e entidades (agências de “rating”) não se pronunciaram desfavoravelmente*”.

No âmbito da presente acção, a DGCI voltou a enviar, em 15 de Fevereiro de 2006, uma versão do segundo relatório semi-anual, verificando-se que os dados inscritos nos respectivos quadros tinham sido alterados mas continuavam a não ser coerentes entre si, passando o valor em dívida a exceder o valor do quadro “*Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period*”, em €592.124,94. Não foi previamente comunicada ao Tribunal qualquer alteração deste relatório semi-anual, datando as duas versões disponibilizadas sobre o mesmo de 14 de Março e 19 de Maio de 2005. Note-se que o referido contraditório foi elaborado em Novembro do mesmo ano. O Tribunal considera que esta situação, já de si grave pela falta de fiabilidade da informação, se torna inadmissível por esta ter sido alterada seis meses antes do referido contraditório e nove meses antes do envio da versão alterada.

Em sede de contraditório, a DGCI informou que “*o segundo relatório semestral produzido em 14/03/2005 e fornecido ao Tribunal de Contas, bem como ao cessionário, que serviu de base ao referido Parecer do Tribunal de Contas, sofreu alterações de formato e conteúdo em 19/05/2005*”, reconhecendo que “*deveria ter remetido uma cópia do referido relatório datado de 19/05/2006 ao Tribunal de Contas, não tendo no entanto qualquer intenção de sonegar informação ao referido Tribunal, como será facilmente compreensível, até porque é público, observando que o mesmo não apresenta a divergência referida*”. Sobre a diferença de €592.124,94 apenas foi referido que “*nada temos a dizer, pois a mesma continua incompreensível para a DGCI*”.

Quanto a esta última declaração, o Tribunal esclarece que o critério utilizado para determinar o valor em dívida na Carteira de Créditos do Estado em 28 de Fevereiro de 2005 foi idêntico ao utilizado no cálculo do valor em dívida em 31 de Agosto de 2004. Apurou-se, no entanto, tendo em conta os dados constantes do segundo relatório semi-anual, ter havido alteração no registo dos valores respeitantes à má cobrança. Ou seja, enquanto no primeiro relatório semi-anual a má cobrança foi imputada, integralmente, aos juros moratórios (que não se consideram para efeito do cálculo da valor em dívida), no segundo relatório semi-anual foi imputada ao imposto e juros compensatórios.

Nos quadros seguintes encontra-se expresso o valor em dívida da Carteira de Créditos apurado com a informação constante dos relatórios para o cessionário que foram remetidos ao Tribunal. O valor em dívida em 28 de Fevereiro de 2005 foi apurado com a informação constante da versão do segundo



relatório semi-anual datada de 19 de Maio de 2005 que só foi enviada ao Tribunal em 15 de Fevereiro de 2006.

Quadro II.18 – Valor em dívida em 31-08-2004 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 30-09-2003	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.175.686.872,81	98.439.642,30	98.439.642,30	6.143.030,25	59.244.705,20	1.110.299.137,36
IRC	2.572.401.545,42	129.274.926,59	129.274.926,59	13.105.886,30	57.286.733,61	2.502.008.925,51
IVA	5.255.873.242,13	231.384.101,29	231.384.101,29	11.733.483,89	128.078.487,72	5.116.061.270,52
Outros	442.175.512,94	8.860.142,85	8.860.142,85	4.720.266,35	7.276.084,15	430.179.162,44
Total	9.446.137.173,30	467.958.813,03	467.958.813,03	35.702.666,79	251.886.010,68	9.158.548.495,83

Quadro II.19 – Valor em dívida em 28-02-2005 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 31-08-2004	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.110.299.137,36	75.913.621,88	76.024.302,32	6.451.358,86	22.114.417,94	1.081.622.680,12
IRC	2.502.008.925,50	166.960.580,91	166.960.580,91	6.089.359,95	20.918.366,09	2.475.001.199,47
IVA	5.116.061.270,52	256.305.824,42	256.305.824,42	33.810.519,95	56.399.627,53	5.025.851.123,04
Outros	430.179.162,44	29.850.797,40	29.850.797,40	550.949,84	1.722.760,47	427.905.452,13
Total	9.158.548.495,83	529.030.824,61	529.141.505,05	46.902.188,60	101.155.172,03	9.010.380.454,76

Quadro II.20 – Valor em dívida em 31-08-2005 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 28-02-2005	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.081.475.500,51	339.352,20	339.352,20	16.473.173,73	35.695.599,77	1.029.306.727,01
IRC	2.474.924.858,29	351.248.862,14	351.248.862,14	18.230.545,92	35.510.574,05	2.421.183.738,32
IVA	5.025.484.530,90	184.193.563,80	184.193.563,80	73.309.322,56	64.526.040,13	4.887.649.168,21
Outros	427.903.440,12	42.575.808,57	42.575.808,57	6.462.056,58	1.993.601,42	419.447.782,12
Total	9.009.788.329,83	578.357.586,71	578.357.586,71	114.475.098,79	137.725.815,37	8.757.587.415,66

Quadro II.21 – Valor em dívida em 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 31-08-2005	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.023.414.066,38	19.648.462,74	19.537.782,30	101.878.216,62	26.170.964,08	895.475.566,12
IRC	2.403.583.603,20	114.682.623,40	114.682.623,40	129.447.965,27	35.262.588,05	2.238.873.049,88
IVA	4.826.861.844,85	99.638.457,64	99.638.457,64	432.353.247,28	62.638.915,67	4.331.869.681,90
Outros	418.675.001,13	6.512.747,41	6.512.747,41	11.251.888,52	3.891.266,33	403.531.846,28
Total	8.672.534.515,56	240.482.291,19	240.371.610,75	674.931.317,69	127.963.734,13	7.869.750.144,18

Refira-se que os valores em dívida inscritos na primeira coluna destes quadros são os do quadro “Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period” do relatório semi-anual do período anterior. Para apurar os valores em dívida inscritos na última coluna destes quadros foram utilizados, para além dos valores previamente referidos, os dos quadros relativos a substituições (para os créditos

substitutos e para os créditos violados), anulações e cobranças do relatório semi-anual do respectivo período. Se a informação dos relatórios fosse coerente entre si, os valores assim apurados teriam de ser iguais aos do correspondente quadro “*Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period*”. Acontece que esta condição só se verifica para o valor em dívida relativo a 31 de Agosto de 2004, ou seja, para a versão do primeiro relatório semi-anual enviada ao Tribunal.

Com efeito, os valores em dívida apurados para 28 de Fevereiro de 2005, 31 de Agosto de 2005 e 28 de Fevereiro de 2006 não correspondem aos do quadro “*Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period*”, apresentando divergências de €592.124,94, para mais, de €85.052.900,10, para menos, e de €86.240.758,23, para mais, respectivamente. O Tribunal entende que esta situação coloca em causa a fiabilidade da informação recebida da DGCI como tendo sido a prestada ao cessionário nos segundo, terceiro e quarto relatórios semi-anuais.

Para avaliar a coerência e consistência dos dados relativos ao valor em dívida da Carteira de Créditos reportados nos relatórios, foi também utilizada a informação sobre anulações e cobranças constante dos ficheiros informáticos solicitados pelo Tribunal de Contas em 27 de Janeiro de 2006 e recebidos em 15 de Fevereiro (como relativos aos três primeiros relatórios semi-anuais) e 4 de Maio (como relativos ao quarto relatório) desse ano. Saliente-se ter sido expressamente solicitado à DGCI que a informação contida nos ficheiros sobre as substituições, anulações e cobranças de créditos fosse a respeitante aos dados constantes dos correspondentes quadros dos relatórios.

Do confronto entre a informação contida no ficheiro relativo às anulações e a constante dos relatórios resultaram as seguintes divergências:

Quadro II.22 – Divergência na informação de Anulações em 31-08-2004

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	4.581	26.857.314,57	2.114	6.143.030,25	2.467	20.714.284,32
IRC	1.168	25.819.863,88	601	13.105.886,30	567	12.713.977,58
IVA	19.382	119.267.931,22	2.365	11.733.483,89	17.017	107.534.447,33
Outros	6.863	3.921.653,89	591	4.720.266,35	6.272	-798.612,46
Total	31.994	175.866.763,56	5.671	35.702.666,79	26.323	140.164.096,77

Quadro II.23 – Divergência na informação de Anulações em 28-02-2005

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	8.767	48.120.187,03	1.176	6.451.358,86	7.591	41.668.828,17
IRC	2.190	62.504.295,74	339	6.089.359,95	1.851	56.414.935,79
IVA	29.889	196.879.590,47	4.508	33.810.519,95	25.381	163.069.070,52
Outros	6.823	4.098.187,59	1.502	550.949,84	5.321	3.547.237,75
Total	47.669	311.602.260,83	7.525	46.902.188,60	40.144	264.700.072,23



Quadro II.24 – Divergência na informação de Anulações em 31-08-2005

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	1.847	10.727.955,59	9.590	16.473.173,73	-7.743	-5.745.218,14
IRC	598	11.592.478,07	622	18.230.545,92	-24	-6.638.067,85
IVA	7.581	40.705.085,18	18.624	73.309.322,56	-11.043	-32.604.237,38
Outros	5.280	3.231.807,19	9.335	6.462.056,58	-4.055	-3.230.249,39
Total	15.306	66.257.326,03	38.171	114.475.098,79	-22.865	-48.217.772,76

Quadro II.25 – Divergência na informação de Anulações em 28-02-2006

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	10.039	47.150.798,39	22.630	101.878.216,62	-12.591	-54.727.418,23
IRC	2.638	57.981.565,06	5.785	129.447.965,27	-3.147	-71.466.400,21
IVA	37.627	212.172.101,46	113.959	432.353.247,28	-76.332	-220.181.145,82
Outros	8.571	5.091.628,80	30.643	11.251.888,52	-22.072	-6.160.259,72
Total	58.875	322.396.093,71	173.017	674.931.317,69	-114.142	-352.535.223,98

Em sede de contraditório, a DGITA confirmou pela análise dos Quadro II.22 a Quadro II.25 “*que os dados referentes ao ficheiro correspondem à informação enviada pela DGITA ao Tribunal de Contas*”, acrescentando ainda que “*atendendo a que o nível de detalhe solicitado pelo Tribunal de Contas não está contido na imagem dos ficheiros fornecidos à DGCI, estes dados tiveram de ser obtidos por acesso à Base de Dados do SEF o que, devido ao carácter evolutivo dos mesmos, nomeadamente anulações retroactivas, justifica as diferenças de valores que se possam verificar*”.

O Tribunal salienta, mais uma vez, que o “*nível de detalhe*” solicitado, expressa e repetidamente, se resume à informação, por crédito cedido, que suporte os dados agregados registados nos relatórios.

Como se constata, verificam-se divergências em todos os tipos de receita e em todos os períodos. No seu conjunto, os relatórios apresentam mais 70.540 créditos mas um valor inferior em €4.111.172,26 face à informação contida nos correspondentes ficheiros. Estas disparidades associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

O tratamento e a análise da informação constante dos ficheiros sobre a cobrança de créditos cedidos teve como primeira finalidade determinar se subsistiam as deficiências que afectavam a qualidade dos dados contidos nos ficheiros remetidos ao Tribunal, para efeito da auditoria realizada em 2005.

Uma das deficiências que foi objecto de referência no Parecer sobre a CGE de 2004 consistia na existência de cobranças sem identificação do número do crédito (código alfanumérico referido na Portaria n.º 1375-A/2003). Os ficheiros remetidos ao Tribunal, para efeito da presente acção, revelam uma diminuição gradual até à inexistência de registos nestas condições, nos ficheiros correspondentes ao quarto relatório semi-anual, como se observa no Quadro II.26.

Quadro II.26 – Cobranças sem identificação do número do crédito

(em euros)

Relatório semi-anual	Total de registos	Valor total da cobrança	Registos sem número de crédito	Valor total da cobrança sem número do crédito	Registos (%)	Valor (%)
1	225.125	286.299.359,58	34.086	16.245.335,59	15,1	5,7
2	116.407	144.166.766,38	1.293	668.640,58	1,1	0,5
3	160.798	186.743.141,20	786	339.054,93	0,5	0,2
4	167.357	170.792.635,96	0	0,00	0,0	0,0
Total	669.687	788.001.903,12	36.165	17.253.031,10	5,4	2,2

Em sede de contraditório, a DGITA afirmou que todas “as cobranças enviadas que não possuem número de crédito associado correspondem a Guias Modelo 51”, referindo que “a identificação de cada uma das guias contabilizadas para a Titularização foi directamente seleccionada pela DGCI, que, após contabilização, informou a DGITA da respectiva selecção”. Reconheceu que em “muitas situações não foi possível identificar o crédito associado à Guia, na medida em que o respectivo número de processo não constava na base de dados da Titularização por não se encontrar ainda migrado”. E esclareceu que a “diminuição destas situações deveu-se ao facto de o número de Guias emitidas ter diminuído substancialmente e de terem deixado de ser utilizadas para apuramento de valores a enviar ao cessionário estando, por isso, a questão ultrapassada”.

Outra situação que também foi objecto de observação por parte do Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2004 respeitava à existência de um número significativo de incoerências nos ficheiros de cobrança entre o conteúdo do campo relativo ao número do crédito (composto por um código alfanumérico que identifica o imposto em causa) e o conteúdo do campo relativo ao tipo de tributo. Estas incoerências já não se verificam nos ficheiros em análise.

A DGITA informou que estas “divergências deveram-se essencialmente ao facto da maioria dos créditos cedidos não constar no SEF, no momento da separação, tendo sido posteriormente migrados com informação divergente daquela que constava na base de dados do PEF (sistema que continha os créditos por migrar)”, concluindo que estas “situações estão praticamente ultrapassadas, atendendo ao estado da migração para o SEF”.

Procedeu-se, também, à comparação entre a data de cobrança (data de operação) e o número do relatório mensal em que essa cobrança terá sido registada, conforme é indicado no mesmo ficheiro. É necessário referir que, embora o período de cobrança indicado nos relatórios semi-anuais coincida com o final dos meses de Fevereiro e Agosto, o mesmo termina, efectivamente, no último dia de cobrança do último relatório mensal respectivo.

Quadro II.27 – Tempestividade no reporte da cobrança de créditos fiscais cedidos

(em milhares de euros)

Data da operação	1.º Relatório Semi-anual		2.º Relatório Semi-anual		3.º Relatório Semi-anual		4.º Relatório Semi-anual		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Anterior ao período	17.987,9	6,28	26.525,8	18,40	22.723,4	12,17	3.853,0	2,26	71.090,1	9,02
No período	250.022,4	87,33	117.639,7	81,60	164.019,8	87,83	161.920,1	94,81	693.601,9	88,02
Posterior ao período	18.289,0	6,39	1,3	0,00	0,0	0,00	5.019,6	2,94	23.309,9	2,96
Total	286.299,36	100,00	144.166,77	100,00	186.743,14	100,00	170.792,6	100,00	788.001,9	100,00



Verificou-se que foi tempestivamente incluída nos respectivos relatórios mensais 87,3%, 81,6%, 87,8% e 94,8% da cobrança total, conforme se trate, respectivamente, dos períodos correspondentes ao primeiro, segundo, terceiro e quarto relatórios semi-anuais. Para as restantes cobranças, embora a situação mais frequente respeite a datas de pagamento anteriores ao período de cobrança do relatório também foram identificadas situações em que o registo é feito em relatório anterior ao correspondente à data de cobrança indicada. Essa situação verificou-se nos períodos correspondentes ao primeiro e quarto relatórios semi-anuais.

Quadro II.28 – Datas limite da cobrança nos relatórios semi-anuais

Relatório semi-anual	Período de cobrança		N.º de registos	Data da cobrança	
	Início	Final		Mais antiga	Mais recente
1	01-10-2003	23-08-2004	225.125	03-10-2000	19-01-2005
2	24-08-2004	18-02-2005	116.407	01-10-2003	18-02-2005
3	19-02-2005	23-08-2005	160.798	01-10-2003	23-08-2005
4	24-08-2005	20-02-2006	167.357	12-08-2004	21-04-2006

No ficheiro contendo os registos de cobrança registados como incluídos no primeiro relatório semi-anual verificou-se a existência de 36 registos cuja data de cobrança indicada é anterior à data da separação da carteira. A data mais antiga é a de 3 de Outubro de 2000, conforme se indica no Quadro II.28. Todos estes registos são referentes a cobranças efectuadas através de guias Modelo 51 e respeitantes a 28 processos de execução fiscal, no valor de total de €91.952,69 (€80.836,12 de imposto e €11.096,57 de juros de mora calculados). Dez destes pagamentos não apresentam número de crédito e dois apresentam valor cobrado igual a zero.

No mesmo ficheiro encontram-se 85 registos, no valor total de €149.873,17, com data de cobrança posterior a 23 de Agosto de 2004, final do período de cobrança do nono relatório mensal. Estes registos respeitam ao segundo, ao quinto e ao nono relatórios mensais, conforme se pode verificar no Quadro II.29 e respeitam a cobranças efectuadas em cinco datas diferentes.

Quadro II.29 – Incoerências nas datas da cobrança inscrita no primeiro relatório semi-anual

(em euros)

Data da cobrança	SEF		Guias Modelo 51		Total	
	Registos	Valor	Registos	Valor	Registos	Valor
24/08/2004			70	144.671,76	70	144.671,76
17/12/2004	3	3.994,52			3	3.994,52
26/12/2004	7	490,82			7	490,82
31/12/2004	4	341,97			4	341,97
19/01/2005	1	374,10			1	374,10
Total	15	5.201,41	70	144.671,76	85	149.873,17

Quanto ao ficheiro de cobrança correspondente ao quarto relatório semi-anual, que deveria incluir apenas as cobranças efectuadas até 20 de Fevereiro de 2006, verificou-se a existência de 1.840 registos, no valor total de €1.736.043,59, com datas de cobrança compreendidas entre 21 de Fevereiro e 21 de Abril de 2006. Estes registos foram incluídos não apenas no último relatório mensal mas em todos os relatórios mensais afectos ao período reportado no referido relatório.

A informação constante dos ficheiros sobre a cobrança de créditos cedidos foi também objecto de comparação com os correspondentes dados dos relatórios mensais. As divergências apuradas para a

cobrança (não abatida da má cobrança) encontram-se reflectidas nos quadros seguintes. Como se constata, verificam-se divergências em todos os períodos. No seu conjunto, os relatórios apresentam valor superior em €8.594.177,15 face à informação contida nos correspondentes ficheiros. Estas disparidades associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

Quadro II.30 – Divergência na informação de cobrança em 31-08-2004

(em euros)

Relatório mensal	Período de cobrança		Relatórios	Ficheiros	Divergência
1	01/10/2003	30/11/2003	72.040.861,51	87.310.201,60	-15.269.340,09
2	01/12/2003	22/01/2004	48.314.614,45	24.646.860,84	23.667.753,61
3	23/01/2004	18/02/2004	19.951.713,67	4.486.982,41	15.464.731,26
4	19/02/2004	23/03/2004	28.064.097,32	23.130.139,48	4.933.957,84
5	23/03/2004	22/04/2004	28.442.543,03	26.077.341,78	2.365.201,25
6	23/04/2004	21/05/2004	21.728.152,13	20.068.206,69	1.659.945,44
7	22/05/2004	23/06/2004	38.633.270,16	37.317.112,97	1.316.157,19
8	24/06/2004	22/07/2004	22.399.115,86	22.322.917,51	76.198,35
9	23/07/2004	23/08/2004	26.321.624,14	25.354.854,95	966.769,19
Total			305.895.992,27	286.299.359,58	19.596.632,69

Quadro II.31 – Divergência na informação de cobrança em 28-02-2005

(em euros)

Relatório mensal	Período de cobrança		Relatórios	Ficheiros	Divergência
10	24/08/2004	22/09/2004	20.729.716,70	36.972.619,50	-16.242.902,80
11	23/09/2004	21/10/2004	20.948.110,81	19.617.277,95	1.330.832,86
12	23/11/2004	22/12/2004	23.483.234,93	22.837.171,83	646.063,10
13	23/11/2004	22/12/2004	22.674.199,58	22.254.216,52	419.983,06
14	23/12/2004	21/01/2005	28.155.962,29	26.812.201,76	1.343.760,53
15	22/01/2005	18/02/2005	16.712.062,07	15.673.278,82	1.038.783,25
Total			132.703.286,38	144.166.766,38	-11.463.480,00

Quadro II.32 – Divergência na informação de cobrança em 31-08-2005

(em euros)

Relatório mensal	Período de cobrança		Relatórios	Ficheiros	Divergência
16	19/02/2005	22/03/2005	34.443.869,42	36.380.110,11	-1.936.240,69
17	23/03/2005	20/04/2005	20.066.263,57	20.047.416,63	18.846,94
18	21/04/2005	20/05/2005	25.894.228,93	28.000.054,62	-2.105.825,69
19	21/05/2005	22/06/2005	38.515.537,63	35.654.460,43	2.861.077,20
20	23/06/2005	21/07/2005	34.985.447,01	34.166.297,80	819.149,21
21	22/07/2005	23/08/2005	33.227.954,68	32.494.801,61	733.153,07
Total			187.133.301,24	186.743.141,20	390.160,04



Quadro II.33 – Divergência na informação de cobrança em 28-02-2006

(em euros)

Relatório mensal	Período de cobrança		Relatórios	Ficheiros	Divergência
22	24/08/2005	22/09/2005	24.583.454,26	24.574.300,48	9.153,78
23	23/09/2005	21/10/2005	33.283.344,75	33.268.938,11	14.406,64
24	22/10/2005	22/11/2005	36.760.287,39	36.738.373,83	21.913,56
25	23/11/2005	22/12/2005	26.040.882,30	26.036.400,66	4.481,64
26	23/12/2005	23/01/2006	25.654.878,53	25.654.488,18	390,35
27	24/01/2006	20/02/2006	24.540.653,15	24.520.134,70	20.518,45
Total			170.863.500,38	170.792.635,96	70.864,42

Relativamente aos Quadro II.30 a Quadro II.33, a DGITA alegou que tal “ *como sucede com a informação sobre anulações, também a informação sobre pagamentos pode sofrer alterações, nomeadamente pela correcção (de montante e/ou data-valor) das guias 51, que ainda decorre, podendo este facto explicar diferenças de valor que se possam verificar*”.

A informação sobre a cobrança inválida (má cobrança) constante dos ficheiros também se revelou divergente da reportada nos relatórios semi-anuais (no valor de €1.816.195,28).

Finalmente, o confronto dos valores registados na Contabilidade do Tesouro relativos aos créditos do Estado objecto de cessão com os inscritos nos relatórios mensais e semi-anuais remetidos à entidade cessionária, evidencia divergências relativamente aos dois primeiros períodos de cobrança que se traduzem pelo excesso de €36.587,67 na cobrança (abatida da má cobrança) registada pelo Tesouro face à inscrita nos relatórios.

No exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) alegou que, “ *considerando que os valores a entregar à entidade cessionária são registados, no momento da sua cobrança, em receita orçamental, a DGT procede ao registo, na contabilidade do Tesouro, do respectivo abatimento à receita com base na informação remetida mensalmente pela DGCI sendo os valores em causa coincidentes com os que esta entidade regista no seu Sistema de Gestão de Receitas (SGR)*”. Acrescentou ainda desconhecer os motivos que deram origem às divergências apuradas pelo Tribunal de Contas, alegando que as mesmas “ *deverão decorrer da elaboração dos próprios relatórios devendo essa questão ser esclarecida pela DGCI*”.

O Tribunal recomenda a conciliação dos valores a reportar à entidade cessionária com a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas e na Contabilidade do Tesouro, de forma a identificar eventuais erros ou divergências.

A avaliação do grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão depende da coerência e fiabilidade não só dos dados sobre as cobranças de créditos cedidos, mas também sobre o valor nominal, as substituições, as anulações e o valor em dívida desses créditos.

Para além das situações relatadas que colocam em causa a fiabilidade da restante informação sobre créditos cedidos, na informação de cobrança também subsistem deficiências e divergências que levam o Tribunal de Contas a manter a opinião negativa quanto à sua fiabilidade e impedem o apuramento do valor total cobrado por tipo de crédito.

Assim sendo, só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário, salientando-se que este cálculo se encontra condicionado pelo facto da informação de cobrança prestada ao Tribunal de Contas para suportar os referidos valores não ter sido considerada fiável.

No Quadro 2 da “Part B – Incentive Fee” da “Schedule 6 – Servicing Fees” do “Servicing Agreement” são indicados os valores de cobrança acumulada de créditos cedidos (Estado e segurança social) previstos pelo cessionário (“Cumulative Expected Collections”) relativamente ao final de cada período de cobrança. Através da aplicação da quota de créditos do Estado no valor nominal dos créditos cedidos, que é de 82,56%, é possível obter os valores apenas na parte respeitante aos créditos fiscais. Com base nestes valores previstos e nos valores registados nos relatórios semi-anuais, apresenta-se no Quadro II.34 o grau de execução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão.

Quadro II.34 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à cobrança prevista

(em milhões de euros)

Relatório semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		Acumulada	Período	Acumulada	Período	Acumulada	Período
1	31/08/2004	606,8	606,8	305,3	305,3	50,31	50,31
2	28/02/2005	889,2	282,4	437,4	132,1	49,19	46,79
3	31/08/2005	1.123,2	234,1	624,2	186,8	55,57	79,81
4	28/02/2006	1.338,7	215,5	794,7	170,5	59,36	79,15

Verifica-se que, no período compreendido entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2006 (29 meses), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo juros moratórios acrescidos) foi de 59,36% do valor previsto pelo cessionário (€1.338,7 milhões), na sequência do crescimento deste indicador desde o final do segundo período de cobrança.

No mesmo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (excluindo juros moratórios acrescidos) correspondia a 6,54% do valor nominal dos créditos cedidos (€9.446,1 milhões), à média mensal de 0,226%. Note-se que as substituições e as anulações efectuadas nesse período correspondiam, respectivamente, a 19,22% e 9,23% do valor nominal da Carteira.

Quadro II.35 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à Carteira de Créditos

(em milhões de euros)

Relatório semi-anual	Cobrança de créditos cedidos	Grau de execução (%)	Juros de mora acrescidos
1	251,3	2,66	54,0
2	101,1	1,07	31,0
3	137,7	1,46	49,1
4	128,0	1,36	42,5
Total	618,1	6,54	176,6

O confronto da informação recebida pelo Tribunal de Contas com a constante dos relatórios remetidos pela DGCI à entidade cessionária continuou a revelar a existência de divergências, apesar da informação ter sido expressamente solicitada pelo Tribunal de Contas como relativa aos valores apurados nesses relatórios, discriminada por crédito cedido. Esta falta de aderência coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e constitui uma limitação da análise efectuada aos valores em causa e da extensão dos comentários produzidos.

Este facto demonstra ainda que a DGCI continuava a não dispor de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitissem, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.



O Tribunal reitera a recomendação já expressa no Parecer sobre a CGE de 2004, no sentido de a DGCI providenciar para que os sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para ser possível determinar qual o universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.

Da última parte do contraditório exercido pela DGITA, designada como “solução para ultrapassar os problemas apontados”, salienta-se o seguinte:

“Neste momento, os processos objecto de Titularização foram, na sua maioria, migrados para o actual sistema SEF. Ainda que tal facto, por resultar de recuperação manual, possa implicar informação menos estável (por poder ser sujeita a correcções) permite que, por um lado, estejam reunidas as condições para a automatização do Processo de Titularização, permitindo a extracção completa e de forma automática dos relatórios mensais e semestrais e da informação a facultar ao Tribunal de Contas, e, por outro, a automatização da actualização do portefólio.

Deste modo, ficará disponível uma Base de Dados mais completa, em condições de ser auditada em qualquer momento e que irá conter, para além dos objectos já existentes (processos/dívidas titularizados(as), pagamentos e anulações), também o histórico do crédito e a imagem agregada e detalhada dos ficheiros que ao longo do tempo têm vindo a ser produzidos.

Assim, este sistema irá dotar a DGCI de mecanismos de salvaguarda e controlo de informação que permitam a emissão de relatórios consistentes com a Base de Dados e, caso se afigure necessário, reproduzi-los em qualquer momento obviando as divergências que actualmente se verificam entre a informação extraída da Base de Dados e os relatórios produzidos pela DGCI.

As funcionalidades atrás identificadas irão permitir automatizar o processo de gestão do portefólio e respectiva gestão dos créditos cedidos, quer através da sua quebra, ou através de substituição, permitindo eliminar alguns erros que têm surgido no passado, decorrente do tratamento manual da informação em causa.

O sistema de Titularização encontra-se em desenvolvimento, ficando disponíveis, até ao final do corrente ano, as funcionalidades de extracção dos reportes-mensais e semestrais, prevendo-se que as restantes componentes de gestão e consulta do portefólio possam estar implementadas até ao final de Janeiro/2007, o que permitirá que o 7.º Servicer Report Semestral (Agosto de 2007) já seja obtido de uma forma totalmente automática.”

Sobre esta informação prestada pela DGITA, é apenas de referir que as medidas a implementar neste âmbito e os respectivos prazos serão objecto de futura avaliação pelo Tribunal de Contas.

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGO respondeu que o presente texto sobre dívidas fiscais objecto de cessão não lhe merecia quaisquer comentários, por caber à DGCI, nos termos do disposto na Portaria n.º 1375-A/2003, assegurar a gestão e a cobrança dos créditos cedidos e por todo o texto se basear em informação fornecida por esta entidade.

Perante esta posição da entidade responsável pelo controlo da execução do Orçamento do Estado, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta Geral do Estado, o Tribunal não pode deixar de referir que a falta de fiabilidade da informação sobre os créditos cedidos também afecta o apuramento da Receita do Estado em execução fiscal.

2.5 – Evolução da receita

No presente ponto procede-se à comparação da receita prevista com a cobrada no ano em apreciação e à análise da evolução da execução orçamental dos serviços integrados nos últimos cinco anos, a partir da informação dos orçamentos e das contas gerais do Estado.

2.5.1 – Comparação da receita prevista com a receita cobrada

No quadro seguinte evidenciam-se os valores do orçamento inicial, das alterações orçamentais, do orçamento corrigido e da execução, bem como os desvios absolutos e relativos entre a execução e os orçamentos, ao nível de totais gerais e de capítulos do classificador económico das receitas públicas.

Quadro II.36 – Comparação da receita prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações orçamentais		OE final	Execução	Diferenças			
		Créditos especiais	OE rectificativo			Execução – OE inicial		Execução – OE final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	
Receitas correntes	32 586,1	225,5	-499,5	32 312,1	32 198,4	-387,7	-1,2	-113,7	-0,4
Impostos directos	11 249,0	0,0	162,0	11 411,0	11 519,2	270,2	2,4	108,2	0,9
Impostos indirectos	18 594,0	0,6	278,0	18 872,6	18 916,5	322,5	1,7	43,9	0,2
Contribuições para SS, CGA e ADSE	100,0	0,9	0,0	100,9	99,4	-0,6	-0,6	-1,5	-1,5
Taxas, multas e outras penalidades	431,4	19,2	10,0	460,6	410,3	-21,1	-4,9	-50,3	-10,9
Rendimentos da propriedade	1 117,3	0,5	-949,5	168,3	193,6	-923,7	-82,7	25,3	15,0
Transferências correntes	651,6	128,7	0,0	780,3	627,1	-24,5	-3,8	-153,2	-19,6
Venda bens e serviços correntes	407,9	72,8	0,0	480,7	378,6	-29,3	-7,2	-102,1	-21,2
Outras receitas correntes	34,9	2,8	0,0	37,7	53,7	18,8	53,9	16,0	42,4
Receitas de capital	50 390,2	7 009,8	2 577,7	59 977,8	55 372,6	4 982,4	9,9	-4 605,2	-7,7
Venda de bens de investimento	505,5	4,8	-300,0	210,3	125,3	-380,2	-75,2	-85,0	-40,4
Transferências de capital	167,4	1,8	0,0	169,2	80,3	-87,1	-52,0	-88,9	-52,5
Activos financeiros	934,6	3,2	-525,0	412,8	430,1	-504,5	-54,0	17,3	4,2
Passivos financeiros	47 859,9	7 000,0	4 325,3	59 185,3	54 735,1	6 875,2	14,4	-4 450,2	-7,5
Outras receitas de capital	922,8	0,0	-922,6	0,2	1,8	-921,0	-99,8	1,6	800,0
Outras receitas	185,4	307,6	0,0	493,0	525,9	340,5	183,7	32,9	6,7
Recursos próprios comunitários	147,8	0,0	0,0	147,8	144,8	-3,0	-2,0	-3,0	-2,0
Reposições não abat. nos pagamentos	20,4	131,4	0,0	151,8	210,6	190,2	932,4	58,8	38,7
Saldo da gerência anterior	17,2	176,2	0,0	193,4	170,5	153,3	891,3	-22,9	-11,8
Total da receita efectiva	35 301,8	542,9	-2,247,1	33 597,6	33 361,8	-1 940,0	-5,5	-235,8	-0,7
Total da receita	83 161,7	7 542,9	2 078,2	92 782,9	88 096,9	4 935,2	5,9	-4 686,0	-5,1
Operações extra-orçamentais	0,0	0,0	0,0	0,0	2 446,4	2 446,4	-	2 446,4	-
Total geral	83 161,7	7 542,9	2 078,2	92 782,9	90 543,3	7 381,6	8,9	-2 239,6	-2,4

Como se observa, a nível do total da receita efectiva a execução orçamental ficou aquém do OE inicial em €1.940,0 milhões (-5,5%) e do OE final em €235,8 milhões (-0,7%).

Quanto aos desvios da execução face ao OE inicial, os capítulos que mais contribuíram para que a receita efectiva não tivesse atingido o valor previsto foram os relativos a “Rendimentos da propriedade” (€-923,7 milhões, -82,7%), “Outras receitas de capital” (€-921,0 milhões, -99,8%),



“Activos financeiros” (€-504,5 milhões, -54,0%) e “Venda de bens de investimento” (€-380,2 milhões, -75,2%).

Refira-se que, ao nível do total da receita, o efeito de tais desvios de sinal negativo foi atenuado pelo facto de, noutros capítulos, a execução ter superado a previsão inicial, merecendo destaque, em termos de valores absolutos, os da receita fiscal – Impostos indirectos” (€322,5 milhões, 1,7%) e “Impostos directos” (€270,2 milhões, 2,4%) – e, também em termos de valores absolutos, mas sobretudo percentuais, os de “Reposições não abatidas nos pagamentos” (€190,2 milhões, 932,4%) e “Saldo da gerência anterior” (€153,3 milhões, 891,3%).

Por outro lado, verifica-se que o orçamento rectificativo, aprovado pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, ao corrigir em termos líquidos o orçamento inicial da receita efectiva em €-2.247,1 milhões, permitiu aproximar substancialmente os valores do orçamento dos da execução final, tanto ao nível do total da receita efectiva como dos capítulos que se apresentavam mais sobreorçamentados (“Rendimentos da propriedade”, “Outras receitas de capital”, “Activos financeiros” e “Venda de bens de investimento”) ou suborçamentados (“Impostos directos” e “Impostos indirectos”).

Também por via da abertura de créditos especiais foram introduzidas alterações que conduziram a uma maior aproximação dos valores previstos dos efectivamente cobrados, designadamente nos capítulos “Saldo da gerência anterior” e “Reposições não abatidas nos pagamentos”, sendo apresentadas na Conta as razões por que não foram inscritos no OE inicial os respectivos valores – no primeiro caso, por aqueles saldos da gerência anterior só poderem ser utilizados por despacho do Ministro das Finanças e daí, a sua inscrição no OE inicial e posterior abertura do crédito especial implicar uma duplicação e, no segundo caso, por os créditos com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos, respeitarem na sua maioria aos Ministérios da Defesa Nacional (55,4%) e das Finanças e da Administração Pública (32,7%) e de só no final da execução serem conhecidos os saldos destas dotações orçamentais.

Em relação a outros capítulos, designadamente os de “Transferências correntes” e “Vendas de bens e serviços correntes” em que se verifica terem os respectivos totais sido ligeiramente sobreorçamentados, e que foram ainda objecto de reforço através da abertura de créditos especiais conclui-se, pelo exposto na Conta, que tal resultou destes capítulos terem uma forte componente de receita consignada.

No que respeita à receita não efectiva, ou seja, aos “Passivos financeiros”, verifica-se que o valor inscrito no orçamento inicial foi elevado em €11.325,3 milhões (23,7%) mediante a abertura de créditos especiais (€7.000,0 milhões, 14,6%) e através do orçamento rectificativo (€4.325,3 milhões, 9,1%), vindo a execução a fixar-se em €54.735,1 milhões, valor este que, representando 62,1% do total da receita, e excedendo em 14,4% o inscrito no OE inicial, ficou, contudo, aquém do valor do OE corrigido em 7,5%.

Refira-se que o acréscimo do montante orçamentado para passivos financeiros, por via da abertura de créditos especiais, foi justificada pelo facto de, no âmbito da gestão da dívida pública, ter sido contraída dívida para amortizar dívida, pelo que, tendo reflexo na receita e na despesa não efectivas, o respectivo impacto terá sido nulo no endividamento líquido global. Por sua vez, as alterações levadas a efeito por via do orçamento rectificativo visaram o reforço de transferências para o Serviço Nacional de Saúde, a concretização do regime de consignação adicional do IVA aos sistemas de segurança social, resultante da passagem da taxa normal de 19% para 21%, e a cobertura de outras insuficiências do orçamento inicial.

Tendo em conta a importância que a receita fiscal continuou a assumir no total da receita efectiva do subsector Estado (91,2%), evidenciam-se no quadro seguinte os valores dos principais impostos e os desvios da execução face aos orçamentos inicial e final.

Quadro II.37 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações orçamentais		OE final	Execução	Diferenças			
		Créditos especiais	OE rectificativo			Execução – OE inicial		Execução – OE final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	
Impostos directos	11 249,0	0,0	162,0	11 411,0	11 519,2	270,2	2,4	108,2	0,9
Imp. s/ rend. pessoas singulares (IRS)	7 905,0	0,0	-155,0	7 750,0	7 753,3	-151,7	-1,9	3,3	0,0
Imp. s/ rend. pessoas colectivas (IRC)	3 123,0	0,0	317,0	3 440,0	3 721,3	598,3	19,2	281,3	8,2
Outros impostos directos	221,0	0,0	0,0	221,0	44,6	-176,4	-79,8	-176,4	-79,8
Impostos indirectos	18 594,0	0,6	278,0	18 872,6	18 916,5	322,5	1,7	43,9	0,2
Imp. s/ prod. petrol. e energéticos (ISP)	3 275,0	0,0	-197,0	3 078,0	2 992,8	-282,2	-8,6	-85,2	-2,8
Imp. s/ o valor acrescentado (IVA)	11 100,0	0,0	450,0	11 550,0	11 671,6	571,6	5,1	121,6	1,1
Imposto automóvel (IA)	1 164,0	0,0	0,0	1 164,0	1 173,2	9,2	0,8	9,2	0,8
Imp. de consumo sobre o tabaco (IT)	1 220,0	0,0	30,0	1 250,0	1 322,9	102,9	8,4	72,9	5,8
Imposto do selo (IS)	1 500,0	0,0	-5,0	1 495,0	1 457,6	-42,4	-2,8	-37,4	-2,5
Imp. s/ álcool e beb. alcoólicas (IABA)	202,3	0,0	0,0	202,3	179,9	-22,4	-11,1	-22,4	-11,1
Outros impostos indirectos	132,7	0,6	0,0	133,3	118,5	-14,2	-10,7	-14,8	-11,1
Total da receita fiscal	29 843,0	0,6	440,0	30 283,6	30 435,7	592,7	2,0	152,1	0,5

Verifica-se que, tanto ao nível do total da receita fiscal como dos totais dos capítulos “Impostos directos” e “Impostos indirectos”, a execução orçamental superou os valores do orçamento inicial e do orçamento corrigido.

No que respeita aos impostos directos, foi no IRC que se registaram os desvios de sinal positivo mais relevantes quer se tome por referência o OE inicial (€598,3 milhões, 19,2%) ou o OE final (€281,3 milhões, 8,2%), ou seja, as taxas de execução orçamental mais elevadas (119,2% e 108,2%). O IRS apresenta taxas de execução de 98,1% e de 100,0% face aos OE inicial e final, respectivamente, enquanto os “Outros impostos directos”, não tendo sido objecto de alterações orçamentais, apresentam os mesmos desvios face aos dois orçamentos, de sinal negativo e bastante acentuados (€-176,4 milhões, -79,8%) e uma taxa de execução bastante baixa (20,2%), não sendo os relatórios do OE e da CGE esclarecedores quanto às razões que terão conduzido a que fosse sobreorçamentada esta receita.

No contraditório a DGCI pronunciou-se sobre esta matéria, informando que:

“(…) no OE para 2005 foi incluída na mesma rubrica uma previsão de receita no montante de 200 M€ referente ao Regime Excepcional de Regularização Tributária (RERT), previsto no artigo 5.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

“(…) a execução da receita correspondente a este regime (cuja responsabilidade de cobrança não era da competência da DGCI) ficou significativamente abaixo do valor orçamentado (…)

(…) não considerando o RERT, a taxa de execução relativamente a esta rubrica seria de 95,9%”

Mais informou aquela Direcção-Geral que a receita do RERT se cifrou em €24,4 milhões – o que, dado o valor orçamentado para tal regime representar 90,5% do total inscrito na rubrica “Outros impostos directos” explica a baixa taxa de execução observada.



Por sua vez, nos impostos indirectos apuraram-se desvios de sinal positivo no IVA, no IT e no IA, sobretudo nos dois primeiros, tanto em relação ao OE inicial como ao OE final, que superaram os de sinal contrário nos restantes principais impostos.

2.5.2 – Análise da evolução da receita cobrada

No quadro seguinte é evidenciada a receita líquida do subsector Estado e a sua estrutura, no ano em apreço e no imediatamente anterior, bem como a respectiva variação em valores absolutos e relativos.

Quadro II.38 – Estrutura e evolução da receita

(em milhões de euros)

Designação	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receitas correntes	30 695,1	42,9	32 198,4	35,6	1 503,3	4,9
Impostos directos	11 307,9	15,8	11 519,2	12,7	211,3	1,9
Impostos indirectos	17 074,5	23,9	18 916,5	20,9	1 842,0	10,8
Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE	94,4	0,1	99,4	0,1	5,0	5,3
Taxas, multas e outras penalidades	476,8	0,7	410,3	0,5	-66,4	-13,9
Rendimentos da propriedade	555,5	0,8	193,6	0,2	-361,9	-65,1
Transferências correntes	680,9	1,0	627,1	0,7	-53,8	-7,9
Venda de bens e serviços correntes	381,0	0,5	378,6	0,4	-2,4	-0,6
Outras receitas correntes	124,2	0,2	53,7	0,1	-70,5	-56,8
Receitas de capital	39 559,6	55,3	55 372,6	61,2	15 813,0	40,0
Venda de bens de investimento	10,6	0,0	125,3	0,1	114,7	1 082,1
Transferências de capital	169,1	0,2	80,3	0,1	-88,8	-52,5
Activos financeiros	1 285,1	1,8	430,1	0,5	-855,0	-66,5
Passivos financeiros	38 026,4	53,2	54 735,1	60,5	16 708,7	43,9
Outras receitas de capital	68,4	0,1	1,8	0,0	-66,6	-97,4
Outras receitas	456,2	0,6	525,9	0,6	69,7	15,3
Recursos próprios comunitários	159,1	0,2	144,8	0,2	-14,3	-9,0
Reposições não abatidas nos pagamentos	171,1	0,2	210,6	0,2	39,5	23,1
Saldos da gerência anterior	126,0	0,2	170,5	0,2	44,5	35,3
Total da receita efectiva	32 684,5	45,7	33 361,8	36,8	677,3	2,1
Total da receita	70 710,9	98,9	88 096,9	97,3	17 386,0	24,6
Operações extra-orçamentais	772,6	1,1	2 446,4	2,7	1 673,8	216,6
Total geral	71 483,5	100,0	90 543,3	100,0	19 059,8	26,7

Observa-se que, no seu conjunto, a receita efectiva registou um crescimento de €677,3 milhões (2,1%) relativamente a 2004, não obstante a diminuição do seu peso relativo no total geral (de 45,7% para 36,8%) e no total da receita (de 46,2% para 37,9%), em resultado, sobretudo, do acentuado crescimento dos passivos financeiros (43,9%). As “Operações extra-orçamentais”, que também aumentaram substancialmente (216,6%), correspondem em ambos os anos exclusivamente a reposições abatidas nos pagamentos.

Saliente-se que o crescimento das receitas efectivas ficou a dever-se principalmente aos impostos indirectos, cuja receita em 2005 superou a do ano anterior em €1.842,0 milhões (10,8%) e, em menor grau, aos impostos directos que aumentaram €211,3 milhões (1,9%).

Relativamente aos restantes capítulos que registaram variações positivas é de destacar, sobretudo, o das “Vendas de bens de investimento” (€114,7 milhões, 1.082,1%).

Por sua vez, as receitas classificadas em “Activos financeiros” e “Rendimentos da propriedade” foram as que registaram quebras mais acentuadas em 2005 comparativamente com os valores atingidos no ano precedente: €-855,0 milhões (-66,5%) no primeiro caso e €-361,9 milhões (-65,1%) no segundo.

Tomando como deflador a taxa de variação dos preços em 2005 implícita no PIB (2,7%),¹ obtêm-se as seguintes taxas de crescimento real: receita efectiva (-0,6%), receita fiscal (4,5%), receita efectiva não fiscal (-33,7%), passivos financeiros (40,2%), total da receita (21,4%) e PIB (0,4%). Assim, não obstante um crescimento em termos reais da receita fiscal superior ao do PIB, o total da receita efectiva registou uma quebra em termos reais relativamente ao valor atingido em 2004, devido à diminuição das receitas efectivas não fiscais. Por sua vez, o total da receita apresentou um crescimento acentuado em termos não só nominais, mas também reais (21,4%), devido ao aumento dos passivos financeiros (40,2%, em termos reais).

À semelhança do ponto anterior, em que se procedeu à comparação da receita prevista com a cobrada, passa a apresentar-se um quadro com a discriminação da receita dos principais impostos em 2004 e 2005, sua importância relativa e evolução.

Quadro II.39 – Estrutura e evolução da receita fiscal

(em milhões de euros)

Designação	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impostos directos	11 307,9	39,8	11 519,2	37,8	211,3	1,9
Imp. s/ o rend.º das pessoas singulares (IRS)	7 398,1	26,1	7 753,3	25,5	355,2	4,8
Imp. s/ o rend.º das pessoas colectivas (IRC)	3 891,8	13,7	3 721,3	12,2	-170,5	-4,4
Outros impostos directos	18,0	0,1	44,6	0,1	26,6	147,8
Impostos indirectos	17 074,5	60,2	18 916,5	62,2	1 842,0	10,8
Imp. s/ os prod. petrolíferos e energéticos (ISP)	2 963,5	10,4	2 992,8	9,8	29,3	1,0
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	10 340,7	36,4	11 671,6	38,3	1 330,9	12,9
Imposto automóvel (IA)	1 121,2	4,0	1 173,2	3,9	52,0	4,6
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1 027,0	3,6	1 322,9	4,3	295,9	28,8
Imposto do selo (IS)	1 368,9	4,8	1 457,6	4,8	88,7	6,5
Imp. s/ o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	197,3	0,7	179,9	0,6	-17,4	-8,8
Outros impostos indirectos	55,9	0,2	118,5	0,4	62,6	112,0
Total da receita fiscal	28 382,4	100,0	30 435,7	100,0	2 053,3	7,2

Verifica-se que o acentuado crescimento dos impostos indirectos ficou a dever-se, a título principal, ao IVA (€114,7 milhões, 10,8%), se bem que, com excepção do IABA, também os restantes tenham gerado receitas superiores às do ano anterior – ocorrendo os maiores crescimentos percentuais na rubrica residual “Outros” (112,0%) e no IT (28,8%).

Quanto aos impostos directos, sobressai uma acentuada quebra no IRC (€-114,7 milhões, -4,4%) que, todavia, foi compensada pelo crescimento da receita do IRS (€355,2 milhões, 4,8%) e dos impostos directos de menor relevo (€26,6 milhões, 147,8%).

¹ Obtido pelos serviços do Tribunal com base nos elementos do INE.



No âmbito do contraditório, a DGCI considerou que deveria ser feita referência aos aspectos mais relevantes que podem explicar a evolução registada, designadamente:

“(…) Ao nível do IRC: a redução da taxa normal deste imposto no ano de 2004 (com impacto na receita de 2005), de 30% para 25%, que, naturalmente, condicionou a evolução da respectiva receita, sendo que, num contexto de redução de taxa em 16,6% a receita líquida decresceu apenas 4% em relação a 2004, apresentando assim, uma execução superior à prevista (...);

(…) Ao nível do IVA, em que o crescimento de 12,9 % é explicado, não apenas pelo aumento da taxa normal de 19% para 21% mas também pela maior eficácia da Administração Fiscal (estima-se do total do acréscimo de receita registado – 1.330,9 M€) – apenas cerca de 258 M€ resultam do aumento da taxa – cf. CGE de 2005).”

O Tribunal não contesta estas conclusões da DGCI, esperando que a referida melhoria da eficácia da Administração Fiscal possa prosseguir.

Com vista a dispor-se de uma perspectiva da evolução da receita líquida dos serviços integrados num período mais alargado, apresentam-se seguidamente, para os últimos cinco anos, os respectivos valores, e as taxas nominais anuais e médias de crescimento, por totais de capítulos e totais gerais do classificador económico em vigor.

Quadro II.40 – Evolução da receita líquida cobrada

Designação	Valores (€milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2002/03	2003/04	2004/05	Média
Receitas correntes	27 711,4	30 295,3	30 650,2	30 695,1	32 198,4	9,3	1,2	0,1	4,9	3,8
Impostos directos	11 337,6	11 897,9	11 255,1	11 307,9	11 519,2	4,9	-5,4	0,5	1,9	0,4
Impostos indirectos	14 842,9	16 611,0	17 338,1	17 074,5	18 916,5	11,9	4,4	-1,5	10,8	6,3
Contrib. p/ SS, CGA e ADSE	81,1	97,7	92,9	94,4	99,4	20,4	-4,9	1,6	5,3	5,2
Taxas, multas e penalidades	286,8	281,0	361,6	476,7	410,3	-2,0	28,7	31,8	-13,9	9,4
Rendimentos da propriedade	403,9	554,4	485,2	555,5	193,6	37,2	-12,5	14,5	-65,1	-16,8
Transferências correntes	287,1	464,9	634,9	680,9	627,1	62,0	36,6	7,2	-7,9	21,6
Venda bens e serv. correntes	276,3	334,3	414,1	381,0	378,6	21,0	23,9	-8,0	-0,6	8,2
Outras receitas correntes	195,7	54,1	68,3	124,2	53,7	-72,4	26,2	81,8	-56,8	-27,6
Receitas de capital	16 273,1	23 056,9	34 982,9	39 559,6	55 372,6	41,7	51,7	13,1	40,0	35,8
Venda de bens de investimento	22,5	571,8	77,5	10,6	125,3	2 440,4	-86,4	-86,3	1 082,1	53,6
Transferências de capital	169,1	295,1	188,5	169,1	80,3	74,5	-36,1	-10,3	-52,5	-17,0
Activos financeiros	477,3	452,1	23,8	1 285,1	430,1	-5,3	-94,7	5 299,6	-66,5	-2,6
Passivos financeiros	15 604,1	21 310,0	34 357,3	38 026,4	54 735,1	36,6	61,2	10,7	43,9	36,9
Outras receitas de capital	0,0	427,9	335,8	68,4	1,8	-	-21,5	-79,6	-97,4	-
Outras receitas	646,2	504,7	405,5	456,2	525,9	-21,9	-19,7	12,5	15,3	-5,0
Recursos próprios comunitários	181,0	140,7	134,2	159,1	144,8	-22,3	-4,6	18,6	-9,0	-5,4
Reposições não abatidas	267,5	228,0	127,4	171,1	210,6	-14,8	-44,1	34,3	23,1	-5,8
Saldo da gerência anterior	197,7	136,0	143,9	126,0	170,5	-31,2	5,8	-12,4	35,3	-3,6
Total da receita efectiva	29 026,5	32 546,9	31 681,3	32 684,5	33 361,8	12,1	-2,7	3,2	2,1	3,5
Total da receita	44 630,7	53 856,9	66 038,6	70 710,9	88 096,9	20,7	22,6	7,1	24,6	18,5
Operações extra-orçamentais	248,7	488,8	1 345,4	772,6	2 446,4	96,6	175,2	-42,6	216,6	77,1
Total geral	44 879,4	54 345,7	67 384,0	71 483,5	90 543,3	21,1	24,0	6,1	26,7	19,2

Observa-se que, no quinquénio em apreço, o total da receita efectiva dos serviços integrados registou uma taxa média anual de crescimento de 3,5%, enquanto os passivos financeiros cresceram a uma taxa

de 36,9%, resultando do efeito conjugado das duas referidas evoluções uma taxa média de crescimento do total da receita de 18,5%.

Assinale-se que, não só na média do período mas também em todos os anos do mesmo, os passivos financeiros cresceram bastante mais acentuadamente do que a receita efectiva, sendo que, excluindo-se a variação mais distante (2002/01), em que a receita efectiva regista um crescimento significativo (12,1%), em consequência, sobretudo, do aumento da receita fiscal e da venda de bens de investimento, obtém-se para o período de 2002 a 2005 um crescimento médio de apenas 0,8% enquanto os passivos mantêm praticamente a mesma taxa (36,9%).

O quadro seguinte que apresenta a estrutura da receita líquida cobrada no referido período, reflecte igualmente o referido facto, ou seja, o aumento crescente do peso relativo dos passivos financeiros, que passaram de 35,0% do total geral em 2001 para 62,1% em 2005.

Quadro II.41 – Estrutura da receita líquida cobrada

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Receitas correntes	62,1	56,3	46,4	43,4	36,5	46,9
Impostos directos	25,4	22,1	17,0	16,0	13,1	17,7
Impostos indirectos	33,3	30,8	26,3	24,1	21,5	26,2
Contribuições para SS, CGA e ADSE	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Taxas, multas e outras penalidades	0,6	0,5	0,5	0,7	0,5	0,6
Rendimentos da propriedade	0,9	1,0	0,7	0,8	0,2	0,7
Transferências correntes	0,6	0,9	1,0	1,0	0,7	0,8
Venda de bens e serviços correntes	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,6
Outras receitas correntes	0,4	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Receitas de capital	36,5	42,8	53,0	55,9	62,9	52,3
Venda de bens de investimento	0,1	1,1	0,1	0,0	0,1	0,2
Transferências de capital	0,4	0,5	0,3	0,2	0,1	0,3
Activos financeiros	1,1	0,8	0,0	1,8	0,5	0,8
Passivos financeiros	35,0	39,6	52,0	53,8	62,1	50,7
Outras receitas de capital	0,0	0,8	0,5	0,1	0,0	0,3
Outras receitas	1,4	0,9	0,6	0,6	0,6	0,8
Recursos próprios comunitários	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Reposições não abatidas nos pagamentos	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3
Saldos da gerência anterior	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Total da receita efectiva	65,0	60,4	48,0	46,2	37,9	49,3
Total da receita	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Face à importância da receita fiscal, apresentam-se nos quadros seguintes a evolução da receita líquida dos principais impostos e o respectivo peso relativo ao longo do período considerado.



Quadro II.42 – Evolução da receita fiscal

Designação	Valores (€milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	Média
Impostos directos	11 337,6	11 897,9	11 255,1	11 307,9	11 519,2	4,9	-5,4	0,5	1,9	0,4
Imp. s/ rend. p. singulares (IRS)	7 163,5	7 258,4	7 379,4	7 398,1	7 753,3	1,3	1,7	0,3	4,8	2,0
Imp. s/ rend. p. colectivas (IRC)	4 077,0	4 430,8	3 768,1	3 891,8	3 721,3	8,7	-15,0	3,3	-4,4	-2,3
Outros impostos directos	97,1	208,7	107,6	18,0	44,6	114,9	-48,4	-83,3	147,8	-17,7
Impostos indirectos	14 842,9	16 611,0	17 338,1	17 074,5	18 916,5	11,9	4,4	-1,5	10,8	6,3
Imp. s/ prod. pet. e energ. (ISP)	2 145,9	2 745,4	2 946,4	2 963,5	2 992,8	27,9	7,3	0,6	1,0	8,7
Imp. s/ valor acrescentado (IVA)	8 966,0	9 956,6	10 562,0	10 340,7	11 671,6	11,0	6,1	-2,1	12,9	6,8
Imposto automóvel (IA)	1 193,2	1 150,4	985,1	1 121,2	1 173,2	-3,6	-14,4	13,8	4,6	-0,4
Imp. consumo s/ o tabaco (IT)	1 065,3	1 159,6	1 223,9	1 027,0	1 322,9	8,9	5,5	-16,1	28,8	5,6
Imposto do selo (IS)	1 145,6	1 219,3	1 349,5	1 368,9	1 457,6	6,4	10,7	1,4	6,5	6,2
Imp. álcool e beb. alcoól. (IABA)	233,1	209,6	206,8	197,3	179,9	-10,1	-1,3	-4,6	-8,8	-6,3
Outros impostos indirectos	93,8	170,1	64,4	55,9	118,5	81,3	-62,1	-13,2	112,0	6,0
Total da receita fiscal	26 180,5	28 508,9	28 593,2	28 382,4	30 435,7	8,9	0,3	-0,7	7,2	3,8

Quadro II.43 – Estrutura da receita fiscal

(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Impostos directos	43,3	41,7	39,4	39,8	37,8	40,3
Imp. s/ o rend. ^o das pessoas singulares (IRS)	27,4	25,5	25,8	26,1	25,5	26,0
Imp. s/ o rend. ^o das pessoas colectivas (IRC)	15,6	15,5	13,2	13,7	12,2	14,0
Outros impostos directos	0,4	0,7	0,4	0,1	0,1	0,3
Impostos indirectos	56,7	58,3	60,6	60,2	62,2	59,7
Imp. s/ os prod. petrolíferos e energéticos (ISP)	8,2	9,6	10,3	10,4	9,8	9,7
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	34,2	34,9	36,9	36,4	38,3	36,2
Imposto automóvel (IA)	4,6	4,0	3,4	4,0	3,9	4,0
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	4,1	4,1	4,3	3,6	4,3	4,1
Imposto do selo (IS)	4,4	4,3	4,7	4,8	4,8	4,6
Imp. s/ o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7
Outros impostos indirectos	0,4	0,6	0,2	0,2	0,4	0,4
Total da receita fiscal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Com excepção do ano de 2004, observa-se um aumento da importância relativa dos impostos indirectos, fruto sobretudo do crescimento da respectiva receita (6,3% por ano, em média) dado que a dos directos não registou, no seu conjunto, um crescimento significativo (0,4%, em média anual).

O referido crescimento da receita dos impostos directos ficou a dever-se essencialmente ao IRS, que cresceu 2,0% ao ano, uma vez que o IRC e os “Outros impostos directos” registaram crescimentos negativos (-2,3% e -17,7%, respectivamente). Assinale-se que, embora percentualmente a quebra da receita do IRC se destaque menos do que a dos “Outros impostos directos”, foi mais determinante do que a destes, por ser mais relevante em termos de valores absolutos daí que, como se retira do quadro supra, tenham pesos bastante díspares na estrutura dos impostos (14,0% e 0,3%, respectivamente).

No que concerne aos impostos indirectos observa-se que estes, com excepção do IABA e do IA cujas receitas apresentam taxas médias negativas no conjunto do período em análise (-6,3% e -0,4%, respectivamente), cresceram de forma significativa – entre um mínimo de 5,6% no IT e um máximo de

8,7% no ISP – merecendo, todavia, destaque especial o crescimento médio anual da receita do IVA (6,8%), dado o peso deste imposto no conjunto da receita fiscal (36,2%, na média do período).

No contraditório, a DGCI considerou que a apreciação dos quadros deveria ser complementada com a identificação dos principais factores subjacentes à evolução evidenciada, tais como as alterações nas taxas dos impostos (IVA e IRC em particular) e não ser a receita de 2002 e 2003 directamente comparável com a de 2004 e 2005 por estar influenciada por medidas extraordinárias que a aumentaram naqueles anos e a diminuíram nestes,¹ destacando que:

“(…) Em 2002, a receita fiscal inclui 1075,1 MC decorrentes das regularizações efectuadas ao abrigo do D.L. n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro (cf. CGE de 2002); e Em 2003 a receita fiscal inclui 1.760,0 M€ referente à receita arrecadada no âmbito da securitização de créditos fiscais (cf. CGE de 2003)”.

O Tribunal reconhece que as medidas extraordinárias tomadas em matéria de cobrança de receita tiveram um impacto positivo no valor das cobranças daqueles anos, e, nomeadamente a relativa à cessão de dívidas fiscais, não só fez crescer o volume de receita arrecadada como resolveu um problema essencial do executivo de então que era baixar o défice para os valores impostos pela UE. Mas o Tribunal alertou desde logo, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003 e seguinte, e, em relatórios de auditoria, que nos anos subsequentes se iria assistir a uma redução da receita fiscal do Estado, dada a necessidade que iria haver de substituir créditos que foram indevidamente considerados elegíveis, dada a falta de fiabilidade da informação contida nos sistemas a que a DGCI recorreu para formar a carteira de créditos.

Por outro lado, ao contrário da DGCI, que coloca a tónica na comparação da receita fiscal dos dois últimos anos face à dos anteriores, o Tribunal analisa a receita fiscal e não fiscal no conjunto do período evidenciando a evolução da sua estrutura e as taxas de crescimento anuais e médias.

No quadro seguinte apresentam-se os pesos da “Receita fiscal”, “Receita efectiva não fiscal”, “Total da receita efectiva”, “Passivos financeiros” e “Total da receita” no PIB.

Quadro II.44 – Peso da receita líquida no PIB

(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Receita fiscal / PIB	20,2	21,1	20,8	19,8	20,6	20,5
Receita efectiva não fiscal / PIB	2,2	3,0	2,2	3,0	2,0	2,5
Total da receita efectiva / PIB	22,4	24,0	23,0	22,9	22,6	23,0
Passivos financeiros / PIB	12,1	15,7	25,0	26,6	37,1	23,3
Total da receita / PIB	34,5	39,8	48,0	49,4	59,8	46,3

Fontes: DGO (CGE) e INE (Contas Nacionais – base 2000).

Como se verifica, o peso da receita fiscal no PIB manteve-se relativamente estável ao longo do período, estando o valor do último ano bastante próximo do valor médio (20,6% e 20,5%, respectivamente). Por sua vez, a receita efectiva não fiscal representou em média apenas 2,5% do Produto, oscilando entre 2,0%, no último ano, e 3,0% em 2002 e 2004, no caso destes devido, sobretudo, ao aumento da receita de “Venda de bens de investimento” e de “Activos financeiros”, respectivamente.

¹ A DGCI fundamenta esta conclusão citando o Relatório Anual do Banco de Portugal de 2004.



Em resultado das variações dos pesos relativos da receita fiscal e da receita efectiva não fiscal, o total da receita efectiva representou 23,0% do PIB na média do período, com um mínimo de 22,4% em 2001 e um máximo de 24,0% em 2002, ano a partir do qual o sua importância relativa tem vindo a baixar gradualmente, atingindo 22,6% em 2005.

Por outro lado, verifica-se que o peso dos passivos financeiros tem vindo a aumentar de forma constante e substancial – de 12,1% em 2000 para 37,1% em 2005 – resultando desse facto que também o total da receita tem visto o seu peso no PIB aumentar significativamente – de 34,5% em 2001 para 59,8% em 2005.

No exercício do contraditório a DGCI considerou que, na análise efectuada ao peso da receita fiscal no PIB, deveria também ser evidenciada a receita fiscal expurgada das medidas temporárias, anexando estudos sobre a matéria elaborados por diferentes entidades, designadamente os Relatórios Anuais do Banco de Portugal de 2004 e 2005 e o Relatório “Receitas e Medidas Fiscais” do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de Março de 2005.

Relativamente a esta matéria, embora reconhecendo a idoneidade das entidades subscritoras dos citados documentos, não cabe ao Tribunal pronunciar-se sobre os mesmos nesta ou noutra sede. Por outro lado, refira-se que a DGCI não procedeu à actualização dos respectivos dados, sendo que o relatório do Secretário de Estado só contempla valores até 2004, sendo estes últimos provisórios.

Sobre o presente ponto foram também instadas a pronunciar-se as Direcções-Gerais do Orçamento, do Tesouro e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo. As duas últimas entidades referiram não ter comentários a efectuar enquanto a DGO, pronunciando-se apenas sobre a evolução dos passivos financeiros de 2004 para 2005, considerou que:

“(…) não nos parece muito relevante analisar o seu acréscimo sem, pelo menos, analisar também os Passivos financeiros pagos por despesa do Estado”. Atendendo às suas especificidades esta matéria encontra-se mais detalhadamente desenvolvida no capítulo “Dívida Pública” do relatório da CGE.”

O Tribunal concorda inteiramente com esta observação da DGO. Todavia, no presente ponto são apenas comparados os valores do capítulo “Passivos financeiros” da receita orçamental com os da receita efectiva e o PIB, sendo a dívida pública apreciada em capítulo próprio do Parecer sobre a CGE.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO III

*Execução do Orçamento da
Despesa*



III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

As despesas dos serviços integrados, segundo as classificações orgânica, funcional e económica constam de forma agregada do Volume I da Conta (Mapas II a IV) e de forma desenvolvida dos Tomos IV e V do Volume II (Mapa 17). No Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas Subsector Estado” são discriminadas segundo aquelas classificações, por tipo de fonte de financiamento e, ainda, por programa e medida, quando integradas em programas¹.

Essa “despesa paga” corresponde aos pagamentos autorizados pelos serviços processadores através do sistema de informação contabilística (SIC) e efectuados pelo Tesouro², deduzidos do valor das reposições abatidas nos pagamentos (em que se incluem as reposições retrotraídas). Esse processamento, através do SIC, passou a abranger, a partir de 2004, todas as despesas do Orçamento dos serviços integrados, incluindo as transferências das verbas nele inscritas para serviços e fundos autónomos, bem como transferências de verbas, por classificação económica, para serviços integrados, sem que correspondam a pagamentos efectivos³ (cfr. pontos 3.1 alínea b) e 3.2).

Em 2005, conforme se desenvolve no ponto 3.3, o total da despesa líquida do Orçamento dos serviços integrados ascendeu a €88.096.933.189, correspondente ao montante dos fundos saídos do Tesouro para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de €90.543.366.785, deduzido de €2.446.433.596 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€2.423.960.983) e em 2006 (€22.472.613) retroagidas a 2005.

Quanto aos serviços e fundos autónomos (SFA), o resumo das suas despesas orçamentais (pagamentos líquidos) por classificação orgânica, funcional e económica consta, respectivamente, dos Mapas VII a IX do Volume I da Conta, evidenciando o Mapa 32 uma “Discriminação das receitas e das despesas dos SFA” (de “funcionamento normal” e de “investimentos do plano”) apenas por classificação económica (Tomos VI e VII do Volume II), embora esses orçamentos tenham sido executados também com a discriminação mencionada para os serviços integrados, designadamente, por classificação funcional, fonte de financiamento e actividade e, para as despesas abrangidas, por programa e medida. Salienta-se que, tanto em relação aos valores da receita como da despesa, a Conta evidencia, de forma sintetizada, os valores da “conta de gerência” registados pelo respectivo SFA no sistema informático criado para o efeito (em 2004), pelo Ministério das Finanças.

Em 2005, uma vez mais, conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal, não foram registados naquele sistema os valores da Assembleia da República, pelo que a sua execução

¹ O Orçamento foi executado ainda com a discriminação das despesas por actividades e uma maior discriminação das fontes de financiamento, constituindo níveis de especificação das dotações orçamentais já impraticáveis para a sua apresentação no Mapa 17, em suporte papel.

² O processamento do pagamento das despesas orçamentais através do SIC caracteriza-se, essencialmente, por depender da prévia autorização pela respectiva Delegação da DGO do Pedido de Libertação de Créditos (PLC) por conta das respectivas dotações e por ser efectuado por transferência electrónica interbancária através dos meios de pagamento do Tesouro.

³ Conforme estabelece, à semelhança do ano anterior, o art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março (decreto de execução orçamental): “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2005, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”.

orçamental não figura nesses mapas da CGE. Neste ano, o total evidenciado na Conta de despesas líquidas dos serviços e fundos autónomos que registaram as suas contas de gerência no mencionado sistema informático ascendeu a €33.835.249.698¹.

Os valores da “despesa paga” evidenciados na Conta merecem, no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, as seguintes considerações gerais, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres sem que se tenha assistido a suficientes melhorias.

a) Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a “despesa paga”, o que significa que os encargos do Estado vencidos que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação ou outra razão não são evidenciados.

Conforme consta já de anteriores Pareceres, a partir de 2002, na execução orçamental da despesa foram criadas classificações para identificar o pagamento de despesas de anos anteriores², ou seja, correspondentes a facturas com prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior³.

Este tipo de contabilização orçamental, efectuado na altura do processamento do pagamento dessas despesas, para além de não ser aplicado por todos os organismos públicos⁴, sofre de algumas limitações⁵. Com efeito, as referidas classificações económicas não permitem identificar o(s) ano(s) anterior(es) em que tais despesas deveriam ter sido pagas; por outro lado, com essa forma de contabilização, o montante total das despesas que transitaram em dívida, caso não se verifiquem atrasos nos pagamentos superiores a um ano, apenas poderá ser conhecido no final da execução orçamental do ano seguinte, ou seja, as despesas que, no final de 2005, transitaram em dívida, serão conhecidas através da execução orçamental de 2006, caso tenham sido pagas nesse ano.

Em 2005, o pagamento de “dívidas transitadas de 2004” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a €433,4 milhões e a €1.206,1 milhões, totalizando €1.639,5 milhões.

Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2006 ainda não está finalizada, e é relevante analisar a evolução dos encargos que, em cada ano, transitam em dívida para o ano seguinte, bem como apurar os motivos dessas situações, no quadro seguinte evidencia-se, conjuntamente para os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, o pagamento desse tipo de despesas em semestres homólogos, ou seja, as “dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005” e as “dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006”, tendo-se, igualmente, excluído as transferências entre as unidades dos dois subsectores.

¹ A discriminação das despesas dos SFA consta do ponto 3.4.

² Em 2002, através da actividade 1.98 –“Despesas de anos anteriores”; em 2003, através da *alínea zz*; e estabeleceu a Circular da DGO n.º 1306, de 5 de Janeiro de 2004 que fosse, em 2004, através de *subalínea cujo segundo dígito seja 9*. Embora esta última forma de classificação continue a ser empregue, nomeadamente, no apuramento dos valores que constam da Conta relativo a Despesas de Anos Anteriores pagas em 2005 (cfr. página 44 do Volume I da CGE), é de salientar que não foram emitidas instruções específicas posteriores a 2004, o que terá levado alguns serviços a não proceder a essa discriminação, conforme se refere na nota 4.

³ Clarificação estabelecida pela Circular da DGO n.º 1299, de 18/02/2003.

⁴ Por exemplo, de acordo com as bases de dados da execução orçamental remetidas pela DGO, em vários casos em que os organismos, na designação das subalíneas, mencionam tratar-se do pagamento de despesas de anos anteriores, não foi empregue o correspondente código numérico, o que impede o apuramento da totalidade desses encargos.

⁵ Sobre a necessidade da rápida implementação do POCP e dos planos sectoriais, cfr. ponto 3.2. d).



Quadro III.1 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA

(em euros)

Ministério	Despesas vencidas de 2004 pagas até Junho de 2005 (inclusive)		Despesas vencidas de 2005 pagas até Junho de 2006 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	901 125	0,1	1 363 125	0,3	462 000	51,3
Administração Interna	13 182 094	1,9	40 603 660	7,7	27 421 566	208,0
Negócios Estrangeiros	91 743	0,0	258 654	0,0	166 911	181,9
Finanças e Administração Pública	61 719 566	9,1	87 236 168	16,5	25 516 602	41,3
Defesa Nacional	8 954 852	1,3	9 757 156	1,8	802 305	9,0
Justiça	11 315 042	1,7	4 568 910	0,9	-6 746 131	-59,6
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	2 882 045	0,4	2 891 601	0,5	9 556	0,3
Economia e da Inovação	1 605 928	0,2	4 730 359	0,9	3 124 431	194,6
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	61 351 409	9,1	34 690 589	6,5	-26 660 820	-43,5
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	3 699 074	0,5	1 106 828	0,2	-2 592 246	-70,1
Trabalho e Solidariedade Social	4 078 438	0,6	1 072 765	0,2	-3 005 673	-73,7
Saúde	465 474 495	68,8	326 708 882	61,6	-138 765 613	-29,8
Educação	38 296 796	5,7	13 724 346	2,6	-24 572 450	-64,2
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 655 395	0,2	520 434	0,1	-1 134 961	-68,6
Cultura	1 469 665	0,2	724 457	0,1	-745 209	-50,7
Total	676 677 665	100,0	529 957 932	100,0	-146 719 733	-21,7

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas ao Tribunal pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores pagas nesses semestres (homólogos) indica, relativamente a 2005, uma redução, em €146,7 milhões (-21,7%) nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, devida essencialmente à redução verificada no Ministério da Saúde, em €138,8 milhões. Em termos do peso relativo de cada departamento ministerial, não obstante aquela redução e, à semelhança de anos transactos, o Ministério da Saúde continua a destacar-se, representando 61,6% (€326,7 milhões) do total pago no 1.º semestre de 2006 a título de “despesas de anos anteriores”.

Para apurar os motivos de terem transitado para o ano seguinte dívidas vencidas de 2005 os serviços de apoio do Tribunal realizaram acções de verificação junto dos organismos (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) que constam do quadro seguinte¹:

¹ No 1.º Semestre de 2006, conforme se evidenciou no Quadro III.1, a título “despesas de anos anteriores” foi pago o montante de €530,0 milhões (€164,8 milhões por serviços integrados e €365,2 milhões por SFA), tendo os organismos que constituíram a amostra representado, relativamente aos serviços integrados 78,1% (€128,7 milhões) e quanto aos serviços e fundos autónomos 36,0% (€131,3 milhões) dessas despesas.

Quadro III.2 – Processos examinados de dívidas transitadas para 2006

(em euros)

Ministério	Organismo e tipo de encargos	Encargos transitados de 2005	Pago até 30/06/2006	Juros de mora	Motivo do não pagamento em 2005	
					Insuficiente dotação orçamental	Outro
SERVIÇOS INTEGRADOS						
Administração Interna	Guarda Nacional Republicana (GNR)	30 620 771,80	30 557 346,00			
	“Encargos com a saúde”	29 564 830,67	29 564 830,67		X	
	Outras	1 055 941,13	992 515,33		X	
Finanças e Administração Pública	ADSE	110 815 217,00	84 334 216,12			
	“Encargos com a saúde (dívidas ao SNS)”	110 815 217,00	84 334 216,12		X	
Ambiente e Ordenamento do Território	Instituto da Água (INAG)	1 981 074,57	1 981 074,57			
	Contrato-Programa para Drenagem de Esgotos de alguns aglomerados do concelho de Vila Real	654 020,73	654 020,73		X	
	Contrato-Programa para Abastecimento de Água e Recolha e Tratamento de Águas Residuais no Concelho de Penafiel	462 346,66	462 346,66		X	
	Outros Contratos-Programa com Câmaras Municipais	864 707,17	864 707,17		X	
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa)	12 251 437,45	11 823 919,60			
	Proj. Gestão e Infraestruturas Hidro-Agrícolas da Cova da Beira	11 797 277,62	11 797 277,62		X	
	Outros projectos	454 159,83	26 641,38		X	
Sub-total		155 668 500,82	128 696 555,68			
SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS						
Justiça	Serviços Sociais do Ministério da Justiça	22 708 897,38	11 231 734,00			
	“Encargos com a saúde”	n d	10 691 148,00		X	
	Outras	n d	540 586,00		X	
	Cofre Geral dos Tribunais	1 934 789,13	1 934 789,13			
	“Outros Trabalhos Especializados – Apoio Judiciário”	1 736 216,59	1 736 216,59		X	(a)
	Outras	198 572,54	198 572,54		X	(a)
Economia e Inovação	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI)	3 127 567,80	2 985 501,83			
	“Contribuições para a Segurança Social”	1 817 017,61	1 817 017,61			(b)
	“Matérias-Primas e Subsidiárias”	557 057,16	557 057,16			(b)
	“Outras”	753 493,03	611 427,06	8 606,71 (c)		
Saúde	A. R. S. Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT)	175 704 225,80	113 275 034,00			
	“Serviços de saúde”	n d	75 826 235,00		X	
	“Produtos vendidos nas farmácias”	n d	32 246 318,00		X	
	Outras	n d	5 202 481,00		X	
	Hospital D. Estefânia	9 392 495,83	1 847 418,00			
	“Outros Fornecimentos e Serviços”	n d	1 218 672,00		X	
	Outras	n d	628 746,00		X	
Sub-total		212 867 975,94	131 274 476,96	8 606,71		
Total		368 536 476,75	259 971 032,64	8 606,71		

n.d. – não determinado.

(a) Além da insuficiência de dotação, a documentação relativa a encargos de anos anteriores, remetida por secretários de justiça dos tribunais, apenas deu entrada no CGT (gerido pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça) já em 2006.

(b) Os pagamentos não foram efectuados em 2005 por ter sido interpretado pelo organismo que a Circular n.º 1323, de 30/11/2005, da DGO, determinando que não deveriam ser assumidos compromissos, a partir de 2 de Dezembro e até ao final de 2005 (para assegurar a contenção dos níveis de despesa dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no final do ano) impedia a realização dos pagamentos em causa.

(c) Juros pagos à EDP relativos a diversas facturas que não foram pagas em 2005.



Conforme se evidencia no quadro anterior, com uma excepção (INETI), o principal motivo para os encargos terem transitado em dívida para 2006 deveu-se a insuficiência de dotação, à semelhança dos anos anteriores, tal como tem vindo a ser evidenciado em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

Quanto ao INETI, os encargos não foram pagos em 2005 devido a uma interpretação que terá sido feita da Circular da DGO n.º 1323, de 30/11/2005, sobre “*Contenção dos níveis de despesa dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no final do ano económico de 2005*”, determinando que: “*Não devem ser assumidos compromissos, a partir do dia 2 de Dezembro, inclusive, até final do ano económico, que ponham em causa a necessidade de cada serviço contribuir, por forma clara, para a desaceleração do crescimento da despesa*”. Essa determinação, quanto a não deverem ser assumidos compromissos a partir de 2 de Dezembro, foi entendida por aquele Instituto como limitativa, também, da realização do pagamento, a partir daquela data, dos encargos já assumidos e vencidos até final do ano.

De acordo com o POCP os compromissos são registados no momento da encomenda de bens e serviços; em tal caso, de encomenda/requisição prévia, a determinação da Circular quanto a não serem assumidos compromissos a partir de 2 de Dezembro tem, claramente, o significado de não se fazerem novas encomendas (i. é, de não se assumirem novos encargos). Contudo, tal como na generalidade das despesas com pessoal (especialmente as remunerações certas e permanentes), a aquisição de determinados serviços não depende de encomenda prévia, registando-se geralmente os compromissos no momento dos pagamentos; neste caso aumentar os pagamentos significa, em termos contabilísticos, aumentar os compromissos¹.

Conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal os encargos públicos devem ser pagos, escrupulosamente, nas datas legal ou contratualmente estabelecidas, devendo o controlo da despesa ser efectuado a montante, na altura da assunção dos encargos e não no momento do seu pagamento. Recomenda-se, por isso ao Governo que em tais circulares seja clarificado o conceito de compromissos, garantindo o cumprimento dos prazos de pagamento dos encargos vencidos.

O diferimento dos pagamentos para o ano seguinte, contrariando o princípio da anualidade estabelecido na LEO, entre outros aspectos adiante referidos acarreta, por vezes, o pagamento de juros, como se verificou na acção realizada junto do INETI, não tendo sido observado o requisito da boa gestão financeira (economia) estabelecido no art.º 42.º da LEO e no art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho².

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do

¹ De notar que a Circular mencionada, excepcionando do cumprimento daquela regra geral, permite assumir compromissos “relativos a despesas com pessoal e contratos de locação, fornecimento de água, energia e comunicações”, ou seja, parte dos compromissos que habitualmente se registam apenas no momento do pagamento. Excepciona também os “compromissos relativos à aplicação em despesa provenientes de fundos comunitários e da respectiva contrapartida nacional”. Considerando os dois tipos de compromissos mencionados - os que dependem de encomenda (registados previamente) e os que não dependem (registados no momento do pagamento), ao excepcionar apenas uma parte destes últimos, a Circular pode induzir em erro, ou seja, que além de não serem efectuadas novas encomendas (assumindo novos encargos), também não sejam pagos os encargos vencidos (além dos expressamente excepcionados), uma vez que os respectivos compromissos são geralmente registados no momento dos pagamentos.

² Relativamente ao caso detectado envolvendo maior montante de juros (resultantes do diferimento, para o final de 2004, do pagamento de uma dívida à Associação Nacional de Farmácias, existente no final de 2002, no montante de €481,6 milhões) cfr. o Parecer sobre a CGE/2003 (ponto 3.1a).

Estado, por operações específicas do Tesouro (OET). Em 2005, esta forma de pagamento abrangeu, nomeadamente¹:

- ◆ O pagamento de €227.060.223 de bonificações de juros relativos a²:
 - ◇ crédito bonificado à habitação³, no montante de €162.847.191;
 - ◇ regime especial de deficientes⁴, no valor de €60.901.916;
 - ◇ empréstimos de poupança emigrante⁵, que ascenderam a €3.311.117;
- ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”⁶, referentes aos anos 2003 e 2004, no montante de €51.551.596⁷. Quanto aos encargos relativos ao ano 2005, aquela empresa informou ascenderem a €23.554.563, conforme nota de débito emitida em 23-03-2006. Em consequência, estes encargos devem ser objecto de inscrição orçamental adequada e pagos durante a execução de 2006, não devendo ser objecto de pagamento por operações específicas do Tesouro ao abrigo da alínea f) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (artigo que se destina a regularizar responsabilidades decorrentes do passado, manifestamente inaplicável a documento de despesa emitido no próprio ano).

O pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua desorçamentação em termos de contabilidade pública, não sendo registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

Continua-se, assim, a verificar a assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 5.º, da alínea a) do n.º 1 do art.º 16.º, dos n.ºs 5 e 6 do art.º 42.º e do n.º 1 do art.º 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Sobre esta matéria, e reportando-se ao Relatório de Auditoria n.º 26/06-2.ª Secção⁸, foi recebido, com data de 24/11/2006, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, a título de “esclarecimentos adicionais”, as seguintes observações:

“(…) esse Tribunal contesta essencialmente a legalidade da própria Lei Orçamental (LOE), aprovada pela Assembleia da República, no que diz respeito aos artigos 52.º e 53.º

¹ Cfr. ponto 6.6.4, que abrange ainda outras situações.

² Cfr. Relatório de Auditoria n.º 26/06-AUDIT, 2.ª Secção (Bonificação de juros, compensação de juros, indemnizações compensatórias e “SalDOS do Cap. 60”, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro).

³ Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de Dezembro e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

⁴ Decreto-Lei n.º 98/96, de 17 de Maio.

⁵ Decreto-Lei n.º 323/95, de 29 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2003, de 13 de Maio.

⁶ Descontos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3 de Fevereiro.

⁷ O valor facturado relativamente a 2003 ascendia a €26.392.162 e, conforme proposta da IGF, foi objecto de redução em €5.328 pagos em 2002 relativos a descontos indevidamente concedidos a reformados e pensionistas. O pagamento foi efectuado ao Banco Totta & Açores, mediante contrato de cessão de créditos celebrado com a PT Comunicações. Já o valor relativo a 2004 (€25.164.752), também por via de contrato de cessão de créditos, foi pago ao Totta Crédito Especializado, SA.

⁸ Relatório de Auditoria a “Bonificação de juros, compensação de juros, indemnizações compensatórias e “SalDOS do Cap. 60”, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro”, aprovado pelo Tribunal em 4/10/2006. Para exercício do contraditório, o correspondente relato havia sido remetido, em 25/07/2006, ao Ministro de Estado e das Finanças, que não se pronunciou.



da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (OE/2005), relativos, respectivamente à “Aquisição de activos e assunção de passivos” e à “Regularização de responsabilidades (...).

Importa, assim, esclarecer cabalmente que:

A consagração deste mecanismo na LOE habilita o Governo em exercício ao pagamento das obrigações originadas em anos anteriores que se encontram expressamente previstas no articulado orçamental;

Não existe qualquer intenção de desorçamentação, nem tal se verifica, dado que, no cumprimento do princípio da especialização do exercício e de acordo com as regras do Sistema Europeu de Contas (SEC 95), as despesas têm que ser imputadas ao ano em que se constitui a respectiva obrigação e não àquele em que se verificou o seu pagamento.

A inclusão deste conjunto de artigos na LOE obriga a que, de uma forma clara, sejam expressamente mencionadas todas as responsabilidades que um determinado orçamento vai suportar por conta de obrigações geradas em exercícios anteriores e para as quais, na generalidade dos casos, se desconhece à partida o valor exacto dos pagamentos a efectuar.

Durante a vigência de cada LOE o Governo encontra-se vinculado ao respectivo cumprimento, pelo que deverá executar os pagamentos previstos nos citados artigos até ao limite máximo previsto, sendo o respectivo financiamento directo assegurado pela emissão de dívida pública.

Para o exercício de 2005, este mecanismo de “Regularização de Responsabilidades” tem a necessária previsão no OE/2005, quer em termos de base legal habilitante (art.º 52.º e 53.º do OE/2005), quer em termos da definição do respectivo financiamento por recurso ao produto da emissão de dívida pública (art.º 63.º do OE/2005).

Esclarece-se ainda que, na óptica da Contabilidade Nacional, os pagamentos efectuados ao abrigo do mecanismo de “Regularização de Responsabilidades” consagrado no OE/2005, foram totalmente imputados aos exercícios orçamentais em que foi constituída a obrigação, integrando os dados reportados pelo Instituto Nacional de Estatística ao Eurostat em Março do corrente ano em cumprimento da primeira notificação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

Consideramos, assim, que da utilização deste mecanismo não resulta qualquer desorçamentação já que o mesmo se encontra previsto na própria LOE e que os correspondentes montantes se encontram correctamente afectos aos respectivos exercícios orçamentais. (...)

A DGO, na sua resposta, mantém “(...) o entendimento expresso officiosamente pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (...)”, acima transcrito.

De acordo com o texto transcrito, basta que os pagamentos em causa estejam previstos no articulado da Lei do Orçamento, não necessitando de constar dos mapas do OE (e da CGE); por outro lado não haverá desorçamentação, uma vez que foram considerados na elaboração dos reportes no âmbito do

Procedimento dos Défices Excessivos (em Contabilidade Nacional, de acordo com as regras do Sistema Europeu de Contas-SEC 95)¹.

Contudo, a elaboração e execução do Orçamento do Estado e a prestação de contas através da Conta Geral do Estado continuam a reger-se segundo princípios e regras estritas. Assim, as despesas em causa, pagas à margem do Orçamento do Estado: *a)* decorrem de lei ou de contrato, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental as dotações necessárias deverão ser inscritas obrigatoriamente no Orçamento do Estado, *b)* essas dotações, nos termos do n.º 5 do artigo 42.º da mesma Lei, constituem o limite máximo a utilizar e, ainda, *c)* de acordo com o n.º 6 do mesmo artigo, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga, mesmo que legal, se não tiver cabimento na correspondente dotação.

O facto de, conforme refere o texto, se tratar do pagamento de despesas de anos anteriores, não significa que aqueles princípios e regras orçamentais não se apliquem. Aliás, conforme é referido no início do presente ponto, nessas condições estão os cerca de €1.639,5 milhões (valores consolidados), pagos em 2005, relativos a despesas de anos anteriores, para os quais foi inscrita dotação orçamental, na correspondente subalínea de classificação económica. No tocante a “*desconhecer-se à partida o valor exacto dos pagamentos a efectuar*”, o mesmo se verifica em relação a numerosas dotações orçamentais, que vão sendo ajustadas ao longo do ano através das alterações orçamentais que se mostrem necessárias.

É ainda de destacar que a desorçamentação das despesas em causa refere-se, naturalmente, a não terem sido inscritas as necessárias dotações no Orçamento do Estado e, conseqüentemente, não ter sido inscrita nos mapas da Conta Geral do Estado a despesa efectuada. Ou seja, o facto de essas despesas serem consideradas pelo INE nos reportes no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, segundo as regras do SEC 95, não exime o Governo do cumprimento dos princípios e regras estabelecidos na Constituição e na Lei de Enquadramento Orçamental relativas à elaboração e execução do Orçamento do Estado.

Em síntese, embora se reconheça que aqueles reportes, apresentados na óptica da contabilidade nacional, são susceptíveis de proporcionar informação relevante, mas de natureza diferente, não se verifica qualquer evolução relativamente à apresentação da CGE, que continua a ser elaborada em termos de contabilidade pública, dentro de um condicionalismo legal específico que tem que ser respeitado, pelo que o Tribunal não encontra fundamento para abandonar as observações que tem vindo a emitir nos seus Pareceres.

Ainda no que se refere a dotações orçamentais insuficientes, os Serviços de Apoio do Tribunal têm vindo a acompanhar a situação do endividamento do Serviço Nacional de Saúde. Em 2005, de acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2004 ascendia a €1.199,5 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2006) ascendia a €888,2 milhões, o que representou uma redução desse défice em €311,3 milhões, essencialmente devido ao reforço através do Orçamento Rectificativo de 2005, em €1.800 milhões, das verbas destinadas ao SNS.

Embora sem o recurso às operações específicas do Tesouro antes referidas (ditas de regularização de situações do passado), à semelhança do ano anterior, como uma forma de suprir a situação deficitária

¹ Confirmou-se, em acção realizada junto do INE que, efectivamente, está instituída a prática de, para efeitos do reporte, em contabilidade nacional, se efectuarem ajustamentos ao valor da despesa de cada ano de modo a considerar a que corresponde aos pagamentos efectuados pelo Tesouro à margem do Orçamento, embora não se tenha obtido a identificação de todas as operações, por não ter sido esse o objectivo da acção.



deste sector, nos termos do n.º 3 do art.º 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, ficou “(...) a Direcção-Geral do Tesouro autorizada a adiantar fundos por operações específicas do tesouro ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde.”. O mesmo artigo, no seu n.º 4, autorizava o Governo a “(...) proceder às alterações necessárias ao orçamento do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, por forma que este instituto possa contrair um empréstimo, até ao montante de € 800 000 000, tendo em vista a regularização até ao final do ano orçamental (...)” desses adiantamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro.

Assim, com base nessas disposições e na alínea e) do n.º 1 do art.º 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a Direcção-Geral do Tesouro adiantou fundos ao IGIF e este, no final do ano, contraiu empréstimos, regularizando a situação junto do Tesouro¹. No início de 2006, com data valor de 20/01/2006, estes empréstimos bancários foram amortizados por operações específicas do Tesouro, ao abrigo da alínea o) do art.º 72.º (regularização de responsabilidades) da Lei do Orçamento do Estado para 2006, acrescidos de juros que ascenderam a €1.133.066,66.

Em anteriores Pareceres foi questionada a bondade da medida de gestão financeira deste sistema de adiantamentos pelo Tesouro a regularizar até final do ano por empréstimos bancários, por sua vez pagos por novos adiantamentos pelo Tesouro², destacando-se que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos. Concluía-se pela necessidade de “(...) encontrar uma solução para o défice do SNS, que sendo estrutural não será resolvido com adiantamentos de fundos do Tesouro, de valor crescente.”.

Em termos gerais, devem ser estudadas soluções para resolver o problema do atraso no pagamento das despesas do Estado (serviços integrados e SFA) pois tal procedimento limita-se a adiar encargos para o(s) orçamento(s) seguinte(s), sem que corresponda a qualquer redução na despesa economicamente realizada, tanto mais que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular para os de menor dimensão.

b) Sobrevalorização da “despesa paga” do Orçamento dos serviços integrados na parte não utilizada das verbas transferidas para as contas dos organismos

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE evidencia como “pagamentos efectuados”, além do pagamento efectivo de despesas (a terceiros), as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneiio dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro³, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2005 continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, os dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹ Regularização efectuada, em 30/12/2005, com o produto dos empréstimos concedidos ao IGIF pelo Banco Santander e pela Caixa Geral de Depósitos, no valor de €400 milhões cada (cfr. Capítulo VIII).

² Note-se que, nos anos de 2003 a 2005, as respectivas Leis do Orçamento aprovaram em cada ano: €300 milhões (2003), €600 milhões (2004), e €800 milhões (2005).

³ Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Cap.º 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGT.

Conforme adiante se explicita, também se verificam outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir a sua utilização no ano seguinte, quer através da abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência a transitar em posse do serviço.

Relativamente às verbas orçamentais transferidas tem-se verificado, com frequência, que o seu montante é superior ao utilizado pelos serviços, em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam; além disso, especificamente quanto às verbas a transitar para o ano seguinte, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da Conta como “pagamentos efectuados”.

Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo nos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos)¹.

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre a requisição de fundos (ou, agora, sobre o pedido de libertação de créditos) que constam dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, quanto à constituição dos fundos de maneo, a liquidar até 13 de Janeiro do ano seguinte, determina o art.º15.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que deve ser tido “(...) em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços”; quanto aos serviços e fundos autónomos, determina o art.º 7.º do mesmo diploma que “(...) só podem proceder à emissão dos pedidos de libertação de créditos até aos montantes que, embora dentro dos respectivos duodécimos, sejam estritamente indispensáveis às suas actividades (...)”.

No que respeita aos saldos que são repostos no ano seguinte como receita do Estado, salienta-se que, embora o Relatório sobre a CGE inclua um título relativo à análise das *reposições não abatidas nos pagamentos* (pag. 109 do Volume I), a análise efectuada continua a não distinguir, no total dessas reposições, as que resultam: i) de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e ii) de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos), mencionando, neste caso, apenas as verbas relativas à Lei de Programação Militar.

Na sua resposta, a DGO refere que “(...) a análise do item das *reposições não abatidas* é parte integrante do relatório da CGE, na qual se evidenciam, de forma muito aproximada, as *reposições não abatidas* quanto à natureza dos valores envolvidos.”.

O Tribunal mantém a sua observação, uma vez que no Relatório é evidenciada a totalidade das *reposições não abatidas nos pagamentos* e a sua distribuição por ministério, mas não quantificado o montante dessas *reposições* que deram origem à abertura de créditos especiais (€131,5 milhões), limitando-se a indicar que as relativas à Lei da Programação Militar ascendem a €103,8 milhões (79% do total).

¹ Relativamente aos SFA, em 2005, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, continuou a não se aplicar às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: “Investimentos do Plano” respeitantes a projectos com financiamento comunitário, bem como as dos estabelecimentos de ensino superior e respectivos serviços de acção social, desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos ou nas medidas em que tiveram origem; despesas de funcionamento dos serviços sociais, organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde e estabelecimentos de ensino superior; outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.



Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, que compromete o rigor das contas públicas, destaca-se um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas em excesso para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do ano) e destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas.

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 2001 a 2005 (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor global das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, e a sua distribuição por (3) capítulo 50 – “Investimentos do Plano”; (4) Orçamento do Ministério da Defesa ao abrigo da lei de programação militar; e (5) Outros créditos especiais com contrapartida em *reposições não abatidas nos pagamentos*.

Quadro III.3 – Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas

(em milhares de euros)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas				$\frac{(2)}{(1)} \times 100$ (1)
		Total (2)	Cap. 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (5)	
2001	267 533	183 210	7 682	175 528	0	68,5
2002	227 959	2 374	2 347	0	27	1,0
2003	127 388	63 110	3 810	48 852	10 448	49,5
2004	171 060	120 140	6 015	70 721	(a) 43 404	70,2
2005	210 647	131 457	12 693	103 809	(b) 14 955	62,4

(a) Do qual €32.978 milhares se refere ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) – cfr. ponto 5.4.2 do Parecer sobre a CGE/2004.

(b) Verbas relativas ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) – cfr. ponto 5.4.2 do Parecer sobre a CGE/2004.

Fonte: (1) – Valores da CGE (ano), Cap. 15 da Receita – “Reposições não abatidas nos pagamentos”.

(2) a (5) – Relações das alterações orçamentais remetidas pelas Delegações da DGO ao Tribunal.

Conforme evidencia o quadro, exceptuando a situação particular de 2002 relativamente à não reposição de saldos de dotações afectas à Lei de Programação Militar em vigor no ano anterior, a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 49,5% e 70,2%, ou seja, a maior parte das verbas transferidas em excesso para os organismos (e registadas na CGE como “pagamentos efectuados”) teve já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo da abertura de créditos especiais.

Dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais, ou para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, deverá ser utilizado apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, que continuam a não estar devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.

Na sua resposta, a DGO menciona que “(...) não obstante a pertinência das observações do TC sobre as razões subjacentes à existência dessas situações, as reposições não abatidas nos pagamentos são, no entanto, objecto de tratamento na passagem da Contabilidade Pública para a Contabilidade Nacional, imputando-se aqueles montantes à despesa do ano anterior e deduzindo-se à receita orçamental do ano em que são

contabilizadas, pelo que, em termos de Contas Nacionais, o impacto sobre o saldo orçamental é adequadamente neutralizado.”.

Naturalmente, a anterior observação quanto ao efeito no défice da CGE refere-se à óptica da Contabilidade Pública, com base na qual é elaborada a CGE. O tratamento referido na resposta da DGO, relativamente aos ajustamentos na passagem da Contabilidade Pública para a Contabilidade Nacional, está fora de contexto, não se encontrando aqui em apreço. Realça-se, no entanto que, embora esse ajustamento possa neutralizar o impacto das referidas reposições não abatidas no saldo orçamental em Contabilidade Nacional, não elimina o efeito sobre a tesouraria do Estado e sobre os valores evidenciados na CGE – que são aspectos em apreciação em sede do Parecer, pelo que se reitera a necessidade de reduzir a utilização deste mecanismo ao estritamente indispensável.

c) Sobrevalorização (ou subavaliação) da “despesa paga” resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças para contas de operações específicas do Tesouro

A Lei do Orçamento do Estado para 2005, no seu art.º 58.º, continuou a permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a *transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes* inscritas no Cap. 60 - “*Despesas excepcionais*”, fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 15 de Fevereiro de 2006, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2006.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre a despesa, a receita e o défice de 2005, verificou-se¹:

- ◆ O aumento (sobreavaliação) da despesa do OE/2005 em €279.544.575,08 (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005” e o que o OE/2005 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”);
- ◆ O aumento da receita do OE/2005 em €928.208,14 (reposição como receita do OE/2005 da verba não utilizada de “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”);
- ◆ O aumento do défice do OE/2005 em €278.616.366,94, igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2005, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2005 (€324.633.610,62) e do OE/2004 (€46.017.243,68) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade consagrado no artigo 4.º da LEO, pelo que o Tribunal reitera a sua recomendação no sentido de ser dada especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro.

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou.

¹ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 26/06-AUDIT, 2.ª Secção (Bonificação de juros, compensação de juros, indemnizações compensatórias e “Saldos do Cap. 60”, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro).



3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime de administração financeira do Estado), estabeleceram os regimes de administração financeira dos “serviços e organismos da Administração Central”, incluindo os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e de fundos públicos, definindo como:

- ◆ regime geral - a autonomia administrativa;
- ◆ regime excepcional - a autonomia administrativa e financeira, para os “serviços e fundos autónomos”.

Dada a incidência que o regime financeiro dos serviços tem nos valores da despesa evidenciados na Conta, analisa-se em seguida o estado de concretização da reforma prevista nesses diplomas.

a) **Serviços integrados do Estado que transitaram para o novo regime de administração financeira do Estado**

Os serviços integrados do Estado que, desde 1993, têm vindo a transitar para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE), regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, que se caracteriza, entre outros aspectos, pela realização das despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística) e do SIC/PIDDAC¹, deixando de processar requisições de fundos, substituídas por pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem, geralmente, ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores².

Embora o art.º 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92 estabelecesse que: “A transição para o novo regime financeiro (...) far-se-á durante o ano económico de 1993, ficando salvaguardada a possibilidade de uma aplicação anterior aos serviços e organismos da Administração Pública que reunirem as condições indispensáveis”, em 2005, não estavam ainda integrados no RAFE os seguintes organismos³:

- ◆ Estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário;
- ◆ Serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea);
- ◆ Estado-Maior General das Forças Armadas.

Conforme se destacou em sucessivos Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do

¹ Na designação das aplicações informáticas de suporte à reforma da administração financeira do Estado, o SIC respeita ao orçamento de funcionamento e o SIC/PIDDAC, criado em 1999, ao orçamento dos “Investimentos do Plano”.

² Como foi já referido, exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneo, contas de operações específicas do Tesouro e contas bancárias de vários organismos (incluindo as suas contas no Tesouro), bem como as destinadas a ser utilizadas no ano seguinte.

³ Ressalvando a especificidade dos Serviços Externos do MNE (Consulados, Embaixadas e Missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do SIC.

RAFE, regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades responsáveis, em cada Ministério, pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta de cada ano.

De notar que, tal como no ano anterior, o art.º 12.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2005, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”. Em tais casos, são organismos distintos o serviço que realiza economicamente as despesas e o serviço que processa as verbas orçamentais, através do SIC e SIC/PIDDAC; nesses casos o processamento da despesa orçamental, ainda que efectuado através destes sistemas e registado na Conta como “pagamentos efectuados”, não corresponde a pagamentos a terceiros e sim a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

Ora, enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no RAFE¹ dispor de contas abertas no Tesouro para o pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os SFA), pelo menos quando estejam em causa verbas significativas, como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou.

b) Transição para o novo regime de administração financeira dos organismos com autonomia administrativa e financeira (SFA)

No que se refere à transição dos SFA para o RAFE o decreto de execução orçamental para 2005 veio, como nos dois anos anteriores, precisar, no n.º 1 do art.º 2.º, que “Consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos naqueles diplomas, designadamente a aplicação e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio da unidade de Tesouraria (...)”, clarificando que cabe “(...) à Direcção-Geral do Orçamento em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro a avaliação do cumprimento destes requisitos”. Adiante, na alínea d), analisa-se a implementação do POCP (ou dos planos sectoriais), sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinado no Capítulo VIII.

Observe-se que, contrariamente ao disposto em decretos de execução orçamental anteriores, o reconhecimento da transição de cada SFA para o RAFE deixa de depender de despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela².

c) Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira

Para a atribuição do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira aos serviços e organismos da Administração Central, o n.º 1 do art.º 6.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as despesas co-financiadas pela União Europeia.

¹ À excepção dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, por inaplicável.

² Apenas são conhecidos despachos desse teor, de 2003, em relação a cinco organismos (cfr. ponto 3.2.b) do Parecer sobre a CGE/2003, Vol. II).



Nos termos dessa disposição (excluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional¹), a atribuição desse regime, pela via legislativa, nomeadamente através do diploma que aprova a orgânica de cada organismo, deve ser fundamentada em relação ao cumprimento desses requisitos.

Note-se que, como derrogação desses dois requisitos, o n.º 4 do mesmo artigo prevê que pode ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de “*outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei*”.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do seu reconhecimento nos termos do n.º 4 do art.º 6.º, determina o art.º 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública a cessação desse regime nos serviços e fundos autónomos que, durante dois anos consecutivos, não verificarem os requisitos previstos no referido n.º 1 do art.º 6.º.

O art.º 93.º (anterior art.º 90.º) da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aditado pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de estabilidade orçamental), veio determinar que: “*Os serviços e fundos autónomos, cujo regime de autonomia administrativa e financeira não decorra de imperativo constitucional e da sua integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde e regulação e supervisão, que nos anos económicos de 2000 e 2001, não tiverem tido pelo menos dois terços de receitas próprias relativamente às suas despesas totais passarão ao regime de autonomia meramente administrativa (...). Os organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários podem manter o seu actual regime de autonomia (...)*”. Essa disposição foi aplicada pelo art.º 3.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003), que determinou, a partir de 1 de Janeiro de 2003, a passagem para o regime de autonomia administrativa de 42 organismos, até então dotados de autonomia administrativa e financeira².

Refira-se que destes organismos, que haviam perdido a autonomia financeira, em 2004 um foi transformado em sociedade anónima³ (Teatro Nacional Dona Maria II) e, mais recentemente, foi atribuído o regime especial de autonomia financeira a 8 organismos⁴ pelo Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto, que os qualificou como laboratórios do Estado. Para justificar a medida adoptada o preâmbulo deste diploma refere, nomeadamente, que:

“(...) O regime agora reposto promove a iniciativa de gestão, tornando-a mais responsável e transparente, obrigando à adopção de instrumentos de gestão previsional, com inegáveis ganhos na capacidade de gerar receitas (...) o que conduz à criação de incentivos próprios para o desenvolvimento daquelas instituições.

A flexibilidade de gestão permite, ainda, a optimização de meios e de recursos financeiros, nomeadamente na candidatura a fundos comunitários, no fornecimento de serviços, na contratação com entidades terceiras, nacionais ou internacionais, na participação em consórcios, na liderança de projectos e grupos de investigação, almejando credibilidade externa (...)”.

¹ Nos termos do n.º 2 do art.º 76.º da CRP têm autonomia administrativa e financeira as universidades e, por extensão legislativa, as escolas do ensino politécnico. Nos termos do n.º 4 do art.º 64.º, o serviço nacional de saúde tem gestão “descentralizada e participada” e, nos termos do art.º 105.º, as instituições que integram o sistema de segurança social têm uma gestão autónoma baseada em organização orçamental própria – o orçamento da segurança social.

² A verificação do cumprimento da regra dos 2/3 foi analisada em anteriores Pareceres (cfr., designadamente, o Parecer sobre a CGE/2002).

³ Decreto-Lei n.º 65/2004, de 23 de Março.

⁴ Instituto Tecnológico e Nuclear, Instituto de Meteorologia, Instituto de Investigação Científica e Tropical, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação, Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Direcção-Geral de Protecção de Culturas e Laboratório Nacional de Investigação Veterinária.

d) Implementação do POCP

Quanto aos sistemas de contabilidade dos serviços e organismos da Administração Central, estabeleceram os art.ºs 14.º e 15.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública:

- ◆ o sistema unigráfico (orçamental ou de caixa), para os serviços e organismos com autonomia administrativa, apoiado numa contabilidade analítica e numa contabilidade de compromissos; este sistema foi posteriormente desenvolvido com base no SIC;
- ◆ o sistema de contabilidade digráfica, para os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, moldado no *POC* ou num plano de contas sectorial especialmente aplicável, além da contabilidade de caixa e de compromissos.

O *Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, aprovado sete anos após a LBCP e que visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, “(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)”, podendo existir “formas simplificadas dessa aplicação” e “planos sectoriais que se mostrem indispensáveis”.

Relativamente ao universo ao qual se aplica o *POCP*, o art.º 11.º da Lei n.º 91/2001 veio reafirmar que “Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública”.

De acordo com informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP)¹, fecharam contas em *POCP*, no ano de 2005, apenas 57 SFA (54,8%)² e em 8 aquele Plano foi utilizado a título experimental.

Quanto à aplicação do *POCMS*, a CNCAP informou que todos os SFA encerraram as suas contas de acordo com o estipulado nesse plano de contas.

Da informação prestada pela CNCAP, complementada pelos Serviços de Apoio do Tribunal relativamente a 8 organismos, prestaram contas em *POC Educação* 126 SFA (74,1%) e em 17 aquele Plano foi utilizado a título experimental.

No que respeita ao *POCISSSS* (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro), a CNCAP informou que este plano está a ser aplicado pelos 18 organismos que integram o Orçamento da Segurança Social.

Relativamente à implementação do *POCP* está em desenvolvimento o projecto RIGORE que, de acordo com informação prestada pelo Instituto de Informática (Ministério das Finanças), assenta em três vértices: o modelo de serviços partilhados, o manual de procedimentos únicos da administração financeira do Estado e a solução informática RIGORE – Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado. Prevê-se que esta solução informática seja disponibilizada a todos os serviços

¹ Complementada com informação recolhida pelos Serviços de Apoio do Tribunal em relação a 4 organismos, dos quais 3 fecharam contas em *POCP* em 2005 e 1 a utilizar este Plano a título experimental.

² Percentagem calculada considerando um universo de 104 SFA aos quais será aplicável. Este número foi obtido adicionando aos 348 SFA incluídos no Mapa VII da CGE a Assembleia da República (cuja conta não integrou aquele mapa) e deduzindo os 170 SFA abrangidos pelo *POC Educação* (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), e os 75 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro).



integrados e aos SFA que a pretendam. Em 2006, foi utilizada a título experimental, apenas, pelo Tribunal de Contas¹, prevendo-se, de acordo com a mesma fonte, que a sua utilização seja alargada, em 2007, apenas ao Instituto de Informática e à DGO.

Quanto ao prazo para a implementação do POCP-RIGORE na generalidade dos organismos da Administração Central, o Instituto de Informática referiu que “(...) o *Manual de Procedimentos Únicos e a organização baseada num modelo de Serviços Partilhados*, não viram ainda reunidas as condições necessárias à sua concretização (...). Não havendo ainda um Plano superiormente aprovado não [está o Instituto] em condições de responder às questões que se prendem com prazos para a disseminação da solução a toda a AP Central”. Ou seja, apesar das datas optimistas (e sucessivamente adiadas) que vinham sendo avançadas ao longo dos anos, actualmente não existe data prevista para a aplicação do POCP por todos os organismos da Administração Central.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova LEO fazer depender da adopção do POCP (e dos planos sectoriais), em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos valores relativos aos “compromissos assumidos”, conclui-se pela necessidade da sua rápida implementação, visto que os atrasos actuais e os que se perspectivam prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.

Entretanto, dado o enorme atraso na generalização do POCP, recomenda-se o aperfeiçoamento e o controlo da contabilidade de compromissos prevista na Lei de Bases da Contabilidade Pública, integrada na contabilidade orçamental, por forma a que, no final da execução orçamental anual, os “compromissos assumidos” se aproximem da despesa economicamente realizada².

3.3 – Evolução da despesa dos serviços integrados

Com as reservas antes apontadas, analisa-se nos pontos seguintes a despesa registada na Conta.

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento dos serviços integrados com a “despesa paga” por conta dessas dotações:

¹ Dos 7 organismos piloto previstos para esse ano foi o único que iniciou a sua utilização.

² Actualmente tal não sucede. Por exemplo, como foi referido, no caso da aquisição de bens e serviços os compromissos devem ser contabilizados no momento da encomenda e não no momento do recebimento/facturação. Como no final do ano não são anulados os compromissos correspondentes a encomendas que não foram satisfeitas, o total dos compromissos inclui o correspondente valor dos bens e serviços que foram encomendados mas não foram recebidos. Por esse facto, o saldo entre o total dos compromissos e o total dos pagamentos também não é relevante, visto que, podendo constituir, à partida, uma aproximação ao valor da despesa economicamente realizada que ficou por pagar, pode corresponder apenas ao valor das encomendas que não foram satisfeitas nesse ano.

Quadro III.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (serviços integrados)

(em euros)

Ministério	Orçamento Final (1)	Cativos (2)	Despesa orçamental		
			Em valor (3)	Tx execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado	3 432 388 401	15 347 659	3 399 089 252	99,5	
Administração Interna	1 619 431 239	28 722 267	1 556 718 455	97,9	
Negócios Estrangeiros	399 012 779	5 852 156	348 963 346	88,8	X
Finanças e Administração Pública	60 894 229 789	274 328 456	57 292 924 641	94,5	X
Defesa Nacional	2 212 858 357	115 543 309	2 042 349 798	97,4	
Justiça	1 134 449 441	45 137 729	1 066 698 054	97,9	
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	427 095 864	92 552 227	283 133 695	84,6	X
Economia e da Inovação	273 586 950	14 354 239	238 270 308	91,9	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	559 978 363	9 229 148	523 759 270	95,1	X
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1 041 723 403	99 143 170	895 578 613	95,0	X
Trabalho e Solidariedade Social	5 036 793 832	6 360 749	4 942 427 044	98,3	
Saúde	7 811 423 496	31 406 293	7 759 144 935	99,7	
Educação	6 163 501 932	20 095 679	6 062 773 324	98,7	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 572 725 683	38 069 633	1 508 183 615	98,3	
Cultura	203 655 315	19 580 847	176 918 842	96,1	
Total	92 782 854 844	815 723 561	88 096 933 189	95,8	

Fonte: Base de dados da execução orçamental (SIGO).

Conforme se analisou no Capítulo I (ponto 1.3.1), o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de €83.161,7 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €9.621,2 milhões (11,6%), em resultado da abertura de créditos especiais (€7.543,0 milhões), aprovadas pelo Governo, e do orçamento suplementar (€2.078,2 milhões), ascendendo o orçamento final a €92.782,9 milhões. Note-se que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis) uma vez que, de acordo com informação constante da base de dados de execução orçamental (SIGO), inclui montantes que permaneceram cativos no final do ano, no valor global de €815,7 milhões.

A despesa orçamental totalizou €88.096,9 milhões, o que representa 95,8% do orçamento final deduzido dos cativos (e 105,9% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (84,6%), dos Negócios Estrangeiros (88,8%), da Economia e Inovação (91,9%), das Finanças e Administração Pública (94,5%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (95,0%) e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (95,1%).

As dotações à disposição dos serviços para a realização de despesa são as “dotações corrigidas com cativos” (dotação inicial, corrigida de alterações orçamentais menos cativações ou congelamentos¹) informação que não figura nos mapas da Conta Geral do Estado, perdendo a informação relativa às dotações orçamentais algum significado.

¹ Diferentemente da anterior lei que não previa cativações, a actual Lei de Enquadramento Orçamental prevê, no seu art.º 31.º, que a Lei do Orçamento do Estado contenha “A eventual indicação das verbas inscritas no orçamento que (...) ficam cativas, até o Governo autorizar a sua utilização, total ou parcial (...)” e, no art.º 40.º, que o decreto de execução orçamental contenha “A indicação das dotações orçamentais que ficam cativas e das condições a que fica condicionada a sua utilização, total ou parcial”, o que se verificou no ano em apreço.



No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2005, contrariamente ao sucedido em anos anteriores e, em conformidade com as recomendações do Tribunal, no Quadro 7 constam os dados relativos às verbas “cativas”, no final do ano, desagregadas por classificação económica.

A DGO, na sua resposta, refere que “(...) mantém o entendimento de que se trata de um instrumento de gestão orçamental e que, não revestindo a natureza de alteração orçamental nos termos e âmbito definidos pela lei de enquadramento orçamental, apenas são evidenciados no relatório da CGE a título informativo.”.

Embora seja um facto que os congelamentos não constituem alterações orçamentais em sentido estrito, é também um facto, como se referiu acima, que constituem informação relevante, uma vez que numerosas dotações orçamentais figuram na Conta quando, por via dos congelamentos, os organismos não podiam proceder, total ou parcialmente, à sua utilização¹.

3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica

A despesa orçamental de 2005, representou em relação à despesa do ano anterior (€70.710,9 milhões), um acréscimo de €17.386,1 milhões (24,6%), em resultado do aumento dos *passivos financeiros*, em €16.693,2 milhões. Considerando apenas a despesa efectiva² constata-se que esse acréscimo foi de €692,9 milhões (1,6%).

Note-se que, à semelhança do sucedido em 2004, a CGE apresenta a totalidade dos passivos financeiros na rubrica 10.03.03 – *passivos financeiros/títulos a médio e longo prazos/sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*, contrariando o princípio da especificação estabelecido no n.º 2 do art.º 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental, pela incorrecta aplicação do classificador das despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro³. O rigor dos valores evidenciados na Conta depende da correcta classificação económica das despesas, o que conforme se tem vindo a referir em anos anteriores nem sempre se verifica.

Nos Quadros III.5 e III.6, indica-se o montante da despesa em 2004 e 2005, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

¹ É o caso da totalidade das dotações do orçamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Cap. 50, afectas à Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto e à sua congénere de Lisboa, respectivamente, €7,5 milhões e €6,0 milhões, que se encontravam congeladas.

² Despesa efectiva = Despesa total – Passivos financeiros (amortização de dívida). A partir de 1997, a Conta passou a incluir em passivos financeiros o valor total das amortizações realizadas por despesa orçamental de títulos de curto prazo, representando montantes e variações anuais que retiram qualquer significado a comparações baseadas no agregado “despesa total”.

³ Cfr. ponto 6.7.1.

Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental, por classificação económica, 2004/2005

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2004	2005	Valor	%	2004	2005
01 - Despesas com Pessoal	13 110 011 895	13 668 250 695	558 238 801	4,3	30,9	31,7
02 - Aquisição de Bens e Serviços	1 176 880 504	1 208 950 688	32 070 184	2,7	2,8	2,8
03 - Juros e outros encargos	3 741 398 081	3 968 547 876	227 149 794	6,1	8,8	9,2
04 - Transferências Correntes	18 037 379 882	18 863 202 389	825 822 507	4,6	42,5	43,7
<i>Administração Central</i>	9 713 180 824	10 027 430 457	314 249 633	3,2	22,9	23,2
<i>Estado</i>	1 380 439	93 784	-1 286 655	-93,2	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	9 711 800 385	10 027 336 673	315 536 288	3,2	22,9	23,2
<i>Administração Regional</i>	113 972	1 942 390	1 828 417	1604,3	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	1 740 646 919	1 700 149 254	-40 497 665	-2,3	4,1	3,9
<i>Segurança Social</i>	4 319 022 240	4 845 038 888	526 016 649	12,2	10,2	11,2
<i>Outras</i>	2 264 415 927	2 288 641 400	24 225 473	1,1	5,3	5,3
05 - Subsídios	712 172 970	652 380 652	-59 792 319	-8,4	1,7	1,5
06 - Outras Despesas Correntes	296 183 123	264 364 556	-31 818 567	-10,7	0,7	0,6
Total de despesas correntes	37 074 026 456	38 625 696 856	1 551 670 400	4,2	87,3	89,5
07 - Aquisição de Bens de Capital	621 161 056	652 645 786	31 484 730	5,1	1,5	1,5
08 - Transferências de Capital	4 011 105 138	3 178 909 668	-832 195 470	-20,7	9,4	7,4
<i>Administração Central</i>	2 343 335 842	906 179 352	-1 437 156 490	-61,3	5,5	2,1
<i>Estado</i>	903 863	1 350	-902 513	-99,9	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	2 342 431 979	906 178 002	-1 436 253 977	-61,3	5,5	2,1
<i>Administração Regional</i>	406 710 155	415 625 313	8 915 158	2,2	1,0	1,0
<i>Administração Local</i>	980 553 789	987 149 233	6 595 444	0,7	2,3	2,3
<i>Segurança Social</i>	16 567 314	16 160 775	-406 539	-2,5	0,0	0,0
<i>Outras</i>	263 938 038	853 794 995	589 856 957	223,5	0,6	2,0
09 - Activos Financeiros	734 899 461	676 407 700	-58 491 760	-8,0	1,7	1,6
11 - Outras Despesas de Capital	21 933 212	22 351 774	418 561	1,9	0,1	0,1
Total Despesa Capital Efectiva	5 389 098 867	4 530 314 928	-858 783 939	-15,9	12,7	10,5
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	42 463 125 323	43 156 011 784	692 886 461	1,6	100,0	100,0
10 - Passivos Financeiros	28 247 744 602	44 940 921 405	16 693 176 803	59,1		
TOTAL DA DESPESA	70 710 869 925	88 096 933 189	17 386 063 264	24,6		
DESPESA EFECTIVA CONSOLIDADA¹	42 460 841 022	43 155 916 650	695 075 628	1,6		

¹ Ao total da despesa efectiva foram deduzidas as transferências correntes e de capital para o Estado. O processo de consolidação pressupõe que iguais montantes sejam deduzidos à receita, situação analisada no ponto 3.5.

Fonte: Mapas da CGE/2004 e da CGE/2005.

Conforme já referido, a rubrica passivos financeiros foi a grande responsável pelo acréscimo da despesa total. Quando se analisa a despesa efectiva verifica-se que o acréscimo foi de €692,9 milhões, resultante do decréscimo das despesas de capital, em €858,8 milhões (-15,9%) e do acréscimo das despesas correntes, em €1.551,7 milhões (4,2%).

Em termos absolutos, considerando a despesa efectiva, salientam-se as seguintes variações:

- ◆ decréscimo das *transferências de capital*, em €832,2 milhões (-20,7%), essencialmente em resultado:
 - ◇ da diminuição das *transferências para SFA* em €1.436,3 milhões (-61,3%), dos quais €594,1 milhões em virtude da transformação do Instituto de Estradas de Portugal em Entidade Pública Empresarial e €677,4 milhões da diminuição das transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), das receitas das reprivatizações;



- ◇ do acréscimo das *transferências de capital* para entidades externas à Administração Pública, em €589,9 milhões (223,5%), dos quais a CGE identifica €264,5 milhões como sendo transferidos para a EP-Estradas de Portugal, EPE;
- ◆ acréscimo das *transferências correntes*, em €825,8 milhões (4,6%), essencialmente em resultado do aumento das *transferências para a Segurança Social* em 526,0 milhões (12,2%) e *para SFA* em €315,5 milhões (3,2%);
- ◆ acréscimo das *despesas com pessoal*, em €558,2 milhões (4,3%), acréscimo provocado essencialmente pelo aumento das remunerações certas e permanentes do pessoal dos quadros – regime de função pública, em €114,8 milhões, dos encargos com a saúde, em €179,5 milhões¹ e das contribuições do Estado para a CGA, em €112,2 milhões²;
- ◆ acréscimo das despesas com *juros e outros encargos*, em €227,1 milhões (6,1%), essencialmente com *juros da dívida pública* (€214,8 milhões).

No que respeita à estrutura da despesa efectiva verifica-se a diminuição do peso das despesas de capital em 2,2 p.p., por contrapartida de igual aumento no peso das despesas correntes. Saliente-se que estas últimas despesas representam 89,5% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das *transferências correntes* (43,7%, do qual 38,4% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (31,7%).

Quanto às variações de estrutura ao nível da classificação económica destaca-se que:

- ◆ as *transferências de capital para SFA* sofreram uma redução de 3,4 p.p., enquanto que as transferências da mesma natureza para entidades externas à administração pública aumentaram o seu peso na despesa efectiva em 1,4 p.p., para o que contribuiu significativamente a, já referida, transformação do Instituto de Estradas de Portugal em Entidade Pública Empresarial;
- ◆ as *transferências correntes* aumentaram 1,2 p.p., essencialmente em resultado do acréscimo do peso das *transferências para a segurança social* na despesa efectiva (1,1 p.p.);
- ◆ as *despesas com pessoal* sofreram um acréscimo de 0,8 p.p.;
- ◆ os *juros e outros encargos* aumentaram o seu peso em 0,4 p.p.

No Quadro III.6 evidencia-se o montante da despesa em 2004 e 2005, a sua variação e estrutura, por Ministério, distinguindo-se no Ministério das Finanças as despesas efectivas e as não efectivas (*passivos financeiros*):

¹ Dos quais €142,2 milhões relativos à ADSE (€720,6 milhões em 2004 e €862,7 milhões em 2005).

² Verbas com a classificação despesas com pessoal/contribuições para a segurança social, que ascenderam a €3.106,6 milhões, em 2004, e a €3.218,8 milhões, em 2005.

Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental, por Ministério, 2004/2005

(em euros)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2004 (1)	2005	Valor	%	2004	2005
Encargos Gerais do Estado	3 407 635 262	3 399 089 252	-8 546 010	-0,3	8,0	7,9
Administração Interna	1 525 254 645	1 556 718 455	31 463 810	2,1	3,6	3,6
Negócios Estrangeiros	317 817 425	348 963 346	31 145 921	9,8	0,7	0,8
Finanças e Administração Pública - Despesas Efectivas	12 714 946 038	12 352 003 236	-362 942 802	-2,9	29,9	28,6
Finanças e Administração Pública - Passivos Financeiros	28 247 744 602	44 940 921 405	16 693 176 803	59,1		
Defesa Nacional	1 904 483 117	2 042 349 798	137 866 681	7,2	4,5	4,7
Justiça	864 421 107	1 066 698 054	202 276 947	23,4	2,0	2,5
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	273 846 368	283 133 695	9 287 327	3,4	0,6	0,7
Economia e da Inovação	354 223 574	238 270 308	-115 953 266	-32,7	0,8	0,6
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	760 805 347	523 759 270	-237 046 077	-31,2	1,8	1,2
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	930 190 733	895 578 613	-34 612 120	-3,7	2,2	2,1
Trabalho e Solidariedade Social (2)	4 231 485 088	4 942 427 044	710 941 956	16,8	10,0	11,5
Saúde	7 677 447 839	7 759 144 935	81 697 096	1,1	18,1	18,0
Educação	5 881 554 551	6 062 773 324	181 218 773	3,1	13,9	14,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 447 617 862	1 508 183 615	60 565 753	4,2	3,4	3,5
Cultura	171 396 368	176 918 842	5 522 474	3,2	0,4	0,4
Total da despesa efectiva	42 463 125 323	43 156 011 784	692 886 461	1,6	100,0	100,0
Total da Despesa	70 710 869 925	88 096 933 189	17 386 063 264	24,6		

(1) Estes dados resultam da adaptação da despesa de 2004 à orgânica de 2005. Note-se que, para os ministérios a seguir indicados, as equivalências estabelecidas pelos Serviços de Apoio do Tribunal, divergem das adoptadas nos mapas comparativos da CGE, isto é, da soma dos valores constantes do Mapa 14-A – Despesas sem receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior (por capítulos da classificação orgânica) e Mapa 15-A – Despesas com receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior (por capítulos da classificação orgânica) constantes do Tomo I do Volume II da CGE/2005:

– No Ministério da Justiça, foi incluída a execução orçamental do Supremo Tribunal de Justiça (€ 8 434 440), que aqui é considerada nos Encargos Gerais do Estado.

– No Ministério da Economia e Inovação foi incluída a execução orçamental do Gabinete do Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional (€ 839 484), que aqui é considerada no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, e não incluída a execução orçamental do INETI (€ 31 192 880), tendo a mesma sido considerada no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, e a da Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar (€ 732 699), incluída na execução orçamental do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

– No Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, para além do já referido, foram englobadas as Escolas Superiores de Enfermagem Calouste Gulbenkian de Braga (€ 1 737 442), de São João de Deus - Évora (€ 1 335 167), de Vila Real (€ 1 832 366), de Angra do Heroísmo (€ 1 869 487), de Ponta Delgada (€ 1 537 223) e da Madeira (€ 692 244), que aqui estão consideradas no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

(2) Optou-se por incluir neste Ministério, em 2004, a despesa relativa ao Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho que foi extinto nesse mesmo ano, sucedendo-lhe nos direitos e obrigações a Inspeção-Geral do Trabalho (serviço integrado) e o Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, I.P. (SFA).

Fonte: CGE/2004 e CGE/2005.

Da análise do quadro anterior verificou-se que 10 Ministérios apresentaram um aumento das despesas efectivas, sendo de destacar os seguintes: o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em €710,9 milhões (16,8%), o da Justiça, em €202,3 milhões (23,4%), o da Educação, em €181,2 milhões (3,1%) e o da Defesa Nacional, em €137,9 milhões (7,2%). Nestes Ministérios merecem destaque as seguintes variações:

◆ No Trabalho e da Solidariedade Social

◇ as *transferências correntes para a Segurança Social*, com um aumento de €718,0 milhões (17,4%), dos quais 717,3 milhões transferidos pelo Gabinete do Ministro.

◆ Na Justiça

◇ as *transferências correntes* com um acréscimo de €158,9 milhões (1.799,4%), resultante



- ◆ do aumento das *transferências correntes para serviços e fundos autónomos* em €163 milhões, fruto das transferências efectuadas, em 2005, pela Secretaria-Geral para o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e para o Cofre Geral dos Tribunais, no montante de €150 milhões¹ e €11,4 milhões², respectivamente;
- ◆ da diminuição da despesa com *transferências correntes para a Segurança Social* em €3,4 milhões, na sua totalidade ao nível da Direcção-Geral da Administração da Justiça;
- ◇ as *despesas com pessoal* com um acréscimo de €28,3 milhões (4,1%), resultante essencialmente do aumento das *remunerações certas e permanentes*, no valor de €22,2 milhões, dos quais €5,5 milhões ao nível da Magistratura Judicial, €5,1 milhões da Direcção-Geral da Administração da Justiça, €4,9 milhões da Polícia Judiciária, €2,9 milhões da Magistratura do Ministério Público e €2,5 milhões da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais;
- ◇ as *aquisições de bens e serviços correntes* com um aumento de €13,4 milhões (11,8%).
- ◆ Na Educação
 - ◇ as *despesas com pessoal* com um crescimento €177,4 milhões (3,6%), dos quais €163,8 milhões relativas a *remunerações certas e permanentes*, sendo de destacar o aumento dessas remunerações ao nível das Escolas básicas integradas 2.º e 3.º ciclos e agrupamentos verticais (€213,9 milhões) e das Escolas secundárias (€54,3 milhões) e diminuição ao nível dos Jardins de infância e Escolas básicas do 1.º ciclo não agrupadas (€78,8 milhões) e dos Estabelecimentos de educação, ensino e agrupamentos horizontais (€26,2 milhões).

Quanto à redução das despesas, conforme consta do Quadro III.5, registou-se nos Ministérios das Finanças e Administração Pública em €362,9 milhões³ (-2,9%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas em €237,0 milhões⁴ (-31,2%) e no da Economia e da Inovação em €116,0 milhões⁵ (-32,7%). Observe-se que, conforme referido no ano transacto, o alcance destas reduções deve ser ponderado, nomeadamente face à persistência, em 2005, de dívidas vencidas e não pagas no próprio ano, que transitaram para o ano seguinte (cfr. ponto 3.1 a)).

No que respeita à estrutura da despesa, por ministério, merece referência o peso dos Ministérios das Finanças, de 28,6% (um decréscimo de 1,8 p.p. relativamente ao ano anterior), da Saúde, de 18,0% (e

¹ Dos quais €118 milhões relativos a anos anteriores.

² Respeitantes a dívidas transitadas de anos anteriores.

³ Neste ministério salienta-se a redução €707,5 milhões nas transferências de capital, dos quais €677,4 milhões relativas a transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública das receitas das reprivatizações, dos subsídios em €63,8 milhões, pagos pelo Cap.º 60 da Direcção-Geral do Tesouro (redução dos subsídios pagos relativos a bonificação de juros em €111,1 milhões e aumento dos subsídios e indemnizações compensatórias em €47,2 milhões), na aquisição de bens e serviços em €60,3 milhões, justificado pela redução de despesa com aquisição de bens em €75,4 milhões (onde se destaca a redução das despesas ao nível do Cap.º 60 da DGT com Amoeção em €73,3 milhões) e pelo aumento das despesas com aquisição de serviços em €15,0 milhões. Saliente-se por último, a redução da despesa com activos financeiros em €58,6 milhões. Realce-se ainda os acréscimos das despesas com pessoal, em €262,5 milhões, dos quais €254,3 milhões relativos a despesas com segurança social (€142,2 milhões pagos pela Direcção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública e €112,2 milhões para Pensões e Reformas) e dos Juros e outros encargos, em €227,0 milhões, dos quais €214,8 milhões relativos a juros da dívida pública.

⁴ Essencialmente por via da redução das transferências correntes em €219,9 milhões, dos quais €181,8 milhões relativos a transferências correntes para a segurança social processadas pela Secretaria-Geral.

⁵ Essencialmente pela redução em €102,9 milhões das transferências de capital para serviços da administração central, com destaque para o IAPMEI que registou uma quebra de €85,4 milhões.

um decréscimo de 0,4 p.p.) e da Educação, de 14,1% (e uma redução de 0,1 p.p.). As reduções face ao ano anterior são consequência de um crescimento da despesa naqueles ministérios inferior ao crescimento das despesas efectivas.

3.3.3 – Evolução da despesa por classificação funcional

No Quadro III.7, indica-se o montante da despesa em 2004 e 2005 e a sua variação por classificação funcional, realçando-se a evolução de alguns serviços:

Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental, por classificação funcional, 2004/2005

(em euros)

Classificação Funcional	Execução		Variação	
	2004	2005	Valor	%
101 – Serviços Gerais de Administração Pública	2 313 711 831	2 184 622 564	-129 089 267	-5,6
102 – Defesa Nacional	1 871 561 593	1 786 808 257	-84 753 335	-4,5
103 – Segurança e Ordem Públicas	2 355 045 782	2 471 929 104	116 883 322	5,0
201 – Educação	7 132 073 517	7 316 121 985	184 048 468	2,6
202 – Saúde	8 453 970 729	9 282 870 406	828 899 678	9,8
<i>Dos quais</i>				
<i>Direcção-Geral do Tesouro - Cap.60</i>	30 000 000,00	284 900 000	254 900 000	849,7
<i>Direcção-Geral Protecção Social Func. e Agentes da Administ.Pública</i>	729 125 458,05	870 874 550	141 749 092	19,4
<i>Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde</i>	7 509 811 992,12	7 633 985 865	124 173 873	1,7
<i>Polícia de Segurança Pública</i>	0	99 223 642	99 223 642	-
<i>Exército</i>	0	98 771 874	98 771 874	-
<i>Guarda Nacional Republicana</i>	0	95 404 611	95 404 611	-
<i>Hospital Prisional de S.João de Deus</i>	10 663 954	0	-10 663 954	-100,0
203 – Segurança e Acção Sociais	7 518 658 290	8 413 332 435	894 674 145	11,9
<i>Dos quais</i>				
<i>Gabinete do Ministro da Segurança Social e do Trabalho</i>	4 127 929 383	4 845 649 296	717 719 912	17,39
<i>Pensões e Reformas (Ministério das Finanças)</i>	3 106 572 698	3 219 007 948	112 435 250	3,62
204 – Habitação e Serviços Colectivos	660 581 577	568 397 915	-92 183 662	-14,0
205 – Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	488 327 734	436 205 719	-52 122 014	-10,7
301 – Agricultura e Pecuária, Sívicultura, Caça e Pesca	874 531 316	576 170 564	-298 360 752	-34,1
302 – Indústria e Energia	9 441 775	2 487 562	-6 954 213	-73,7
303 – Transportes e Comunicações	1 100 893 734	1 091 038 919	-9 854 815	-0,9
304 – Comércio e Turismo	57 895 219	33 145 834	-24 749 386	-42,7
305 – Outras Funções Económicas	364 995 144	230 947 527	-134 047 617	-36,7
401 – Operações da Dívida Pública	33 068 461 756	49 311 587 044	16 243 125 287	49,1
402 – Transferências entre Administrações	4 440 719 929	4 391 267 355	-49 452 575	-1,1
403 – Diversas não especificadas	0	0	0	-
Total da despesa	70 710 869 925	88 096 933 189	17 386 063 264	24,6

Da análise do quadro anterior verifica-se que as funções que tiveram maiores variações em termos absolutos no período em análise foram:

- ◆ *Operações da dívida pública*, com um aumento de €16.243,1 milhões, resultado do acréscimo dos encargos da dívida pública, em €16.920,5 milhões, e da já mencionada diminuição, em €677,4 milhões, das receitas das reprivatizações transferidas para o FRDP, indevidamente classificadas como *operações da dívida pública*;



A DGO, na sua resposta, refere que “(...)mantém o entendimento, já expresso oficiosamente ao Tribunal de Contas¹, de que o enquadramento jurídico existente (...) se afigura compatível com a atribuição daquele código de classificação funcional”.

A apreciação da resposta da DGO consta, mais desenvolvidamente, do ponto 1.3.4, reiterando o Tribunal a observação de que, face à natureza das despesas em causa (transferências para SFA), a classificação funcional correcta seria na função 4.02 – “Transferências entre administrações públicas”.

- ◆ *Segurança e acção sociais*, com um acréscimo de €894,7 milhões – ao nível desta função salienta-se a variação na *acção social* com um aumento de €713,3 milhões, ou seja, 79,7% do aumento da função. Conforme se constata pelo quadro, em termos de serviços, verifica-se que o acréscimo da execução do Gabinete do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, essencialmente em resultado do acréscimo das transferências para a segurança social no âmbito da Lei de Bases, em €717,3 milhões, e das Pensões e Reformas (Ministério das Finanças), essencialmente por via do já referido aumento da contribuição do Estado para a CGA, em €112,2 milhões;
- ◆ *Saúde*, com um aumento de €828,9 milhões – com destaque para as subfunções *serviços individuais de saúde e hospitais e clínicas* com um acréscimo de €438,5 milhões e €386,5 milhões, respectivamente. Em termos de organismos, salienta-se por um lado o decréscimo registado ao nível do Hospital Prisional São João de Deus, que em 2005 não registou qualquer despesa nesta função, quando em 2004 a despesa ascendeu a €10,7 milhões (em 2005 a totalidade da despesa foi registada na função *segurança e ordem públicas*), e os acréscimos verificados:
 - ◇ ao nível do Cap.º 60 da DGT (€254,9 milhões), de activos financeiros decorrentes da empresarialização de hospitais;
 - ◇ das transferências para o SNS (€124,2 milhões);
 - ◇ na execução da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes Administração Pública (ADSE), justificado pelo acréscimo dos encargos deste subsistema de saúde (€142,2 milhões);
 - ◇ na execução da Polícia de Segurança Pública, do Exército e da Guarda Nacional Republicana que, conforme se constata pelo quadro, em 2004 não registaram qualquer despesa nesta função. Quando analisada a despesa de 2004 destes serviços verifica-se que estas mesmas despesas (relativas a *encargos com a saúde e outros encargos com a saúde*) foram registadas nas funções *defesa nacional*, no caso do Exército, e na função *segurança e ordem públicas*, na PSP e na GNR;
- ◆ *Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca*, com um decréscimo de €298,4 milhões, devido à redução em €180,9 milhões² dos pagamentos processados pela Secretaria-Geral do MADRP e pelo IFADAP, em €63,1 milhões;

¹ “A propósito da análise do anteprojecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativa ao «Cap. I – Processo orçamental»”.

² Refira-se que nesta função e com a classificação económica *transferências correntes*, em 2004, haviam sido processados €182,8 milhões (dos quais €181,8 milhões de *transferências correntes para a segurança social*, relativos a despesas de anos anteriores).

- ◆ *Educação*, com um acréscimo de €184 milhões, sobretudo em resultado do acréscimo das despesas processadas pelas Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º ciclos e agrupamentos verticais (€235,7 milhões) e pelo decréscimo verificado ao nível dos Jardins de Infância e Escolas Básicas do 1.º ciclo não agrupadas (€80,6 milhões);
- ◆ *Outras funções económicas*, com uma redução de €134 milhões, justificado essencialmente pelo decréscimo da despesa processada nesta função pelo IAPMEI, em €88,7 milhões e pelo Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI), em €31,2 milhões, que em 2005¹ processou a totalidade da sua despesa na função *serviços gerais da administração pública*;
- ◆ *Serviços gerais da administração pública*, com um decréscimo de €129,1 milhões justificado pelo decréscimo da execução do Cap.º 60 da DGT, em €393,8 milhões, dos quais €325,8 milhões relativos a activos financeiros e dos acréscimos das transferências para a Assembleia da República (€66,6 milhões), da execução do INETI (€34,4 milhões)², do INIAP (€33,9 milhões, dos quais €32,9 milhões relativos a despesas de funcionamento que em 2004 haviam sido classificadas na função *agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca*), da DGCI (€27,9 milhões), do Estado Maior General das Forças Armadas (€23,2 milhões, essencialmente justificado por alteração do critério de classificação funcional)³, das Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais (€14,7 milhões), da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€12,9 milhões), das transferências para as Universidades (€12,2 milhões, relativos ao Cap. 50, que em 2004 haviam sido processadas pela função *educação*), do Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e Ensino Superior (€9,1 milhões) e da criação da UMIC (€33,1 milhões).

Relativamente à aplicação de diferentes critérios no que respeita à classificação funcional das mesmas despesas de 2004 para 2005, para além dos casos já referenciados, salientam-se ainda os seguintes:

(em euros)

Unidade Orçamental	2004		2005	
	Classificação funcional	Valor	Classificação funcional	Valor
Direcção-Geral das Autarquias Locais (Cap. 50)	205 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	9 527 526	204 – Habitação e serviços colectivos	19 460 210
Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (orçamento de funcionamento)	301 – Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	7 341 243	101 – Serviços gerais da Administração Pública	8 096 137
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (orçamento de funcionamento)	304 – Comércio e turismo	2 615 400	201 – Educação	2 978 376
Escola de Pesca e da Marinha de Comércio (orçamento de funcionamento)	301 – Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	1 111 975	305 – Outras funções económicas	1 309 602

De algumas das situações antes descritas verifica-se que nos dois anos em análise o critério para classificação funcional das despesas não foi uniforme, o que prejudica a comparação da despesa orçamental por classificação funcional, uma vez que os acréscimos/diminuições ocorridos resultam, em grande parte, da alteração dos critérios da sua classificação. Visto que a discriminação das despesas por classificação funcional assume grande relevância, designadamente em comparações a nível internacional, recomenda-se a aplicação rigorosa dessa classificação.

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta questão.

¹ Em 2004 as despesas de funcionamento foram processadas na função *outras funções económicas* e as relativas aos investimentos do plano, incompreensivelmente, na função *serviços gerais da administração pública*.

² Resultante da já referida alteração da classificação funcional das despesas.

³ Pela análise da despesa verifica-se que, parte dela, em 2004, foi registada na função *defesa nacional*.



3.3.4 – Conferência dos “mapas de despesa”

O apuramento global da despesa do Orçamento dos serviços integrados é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos efectuados nos sistemas informáticos SIC e de meios de pagamento do Tesouro.

Tais registos são o suporte dos valores mencionados na Conta Geral do Estado, os quais foram objecto de conferência pelos serviços do Tribunal, tendo por base os “mapas de despesa” dos serviços processadores (2.145 serviços) e mapas extraídos pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em paralelo com o Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas Subsector Estado” (Volume II, Tomos IV e V, da CGE). A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.321), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 330 serviços (25%), respeitantes ao Cap. 04 – “Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário” e às Divisões:

- ◆ 02 – “Estabelecimentos de Educação, Ensino e Agrupamentos Horizontais”;
- ◆ 03 – “Escolas Básicas Integradas, 2º e 3º Ciclos e Agrupamentos Verticais”;
- ◆ 04 – “Escolas Secundárias”;
- ◆ 05 – “Escolas Profissionais Públicas”.

Continuaram a ser conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes e consulados, com expressão orçamental através de dotações de verbas comuns, inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cap. 02 – “Serviços Gerais de Apoio, Estudos, Coordenação e Representação”, Divisão 04 – “Embaixadas, Consulados e Missões”. Foram igualmente conferidos os mapas de despesa respeitantes a essas entidades relativos às verbas comuns inscritas no Capítulo 50 – “Investimentos do Plano”, Divisão 05 – “Secretaria-Geral”.

Em termos globais, dos 2.145 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.299 (60,6%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (91,7% dos seus serviços), Encargos Gerais do Estado (82,9%) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (82,0%).

A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação aos serviços processadores de um significativo número de esclarecimentos complementares, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações.

Assim, dos 1.154 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 271 (23,5%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (51,1% dos respectivos serviços), da Economia e Inovação (17,2%) e dos Encargos Gerais do Estado (17,1%). Das divergências apuradas, tal como em anos anteriores, merecem destaque as seguintes situações:

- ◆ a não contabilização pelos serviços de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas tesourarias de Finanças;

- ◆ a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento¹;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa.

De salientar que, relativamente a seis serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, não foram remetidos mapas de despesas ou esclarecidas algumas divergências por, conforme informação prestada, não disporem de pessoal técnico, situação que deverá merecer a atenção do Governo.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição das divergências originadas pelas reposições, continua a recomendar-se à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções e Serviços de Finanças, que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz².

Na sua resposta, a DGO menciona que “(...) partilha da observação do Tribunal de Contas para que se continuem a envidar esforços visando sanar as divergências originadas pelas reposições. Neste sentido, e tendo em vista um controlo eficaz das guias de reposição, esta Direcção-Geral promoverá, ao nível de cada Delegação, as adequadas instruções tendo em vista sensibilizar os serviços tutelados pelos diversos Ministérios para a adequada escrituração das reposições”.

3.4 – Execução orçamental do subsector dos serviços e fundos autónomos

Neste ponto analisa-se a execução orçamental da despesa dos serviços e fundos autónomos em 2005, bem como a sua evolução em relação ao ano anterior, tendo por fonte as bases de dados remetidas pela DGO e que constam de forma agregada do Volume I da Conta (Mapas VI a IX) e, de forma desenvolvida, dos Tomos VI e VII do Volume II (Mapa 32 “Discriminação das receitas e das despesas dos SFA”).

Em termos comparativos, é de referir:

- ◆ a saída do Instituto de Estradas de Portugal do subsector que, em 2005, passou a integrar o sector público empresarial;
- ◆ as entradas do Instituto para a Qualidade na Formação (em 2004 constituía um serviço integrado denominado Instituto para a Inovação na Formação), e da Entidade Reguladora da Saúde, considerado em 2004 como serviço integrado, embora de acordo com o decreto de criação, já tivesse autonomia financeira.

¹ Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, essa devolução deve ser efectuada no prazo de quinze dias, após a efectivação do pagamento.

² Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2005 ascendeu a cerca de €772,6 milhões.



Tribunal de Contas

No quadro seguinte, evidencia-se a despesa orçamental de 2005 e a evolução em relação ao ano anterior, relativamente aos serviços e fundos autónomos que registaram as suas contas de gestão no sistema informático SIGO/SFA¹, do qual foram extraídos os mapas da Conta.

Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental dos SFA, por classificação económica, 2004/2005

(em euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2004	2005	Valor	%	2004	2005
01 - Despesas com Pessoal	3 975 805 492	4 320 987 367	345 181 875	8,7	11,1	12,8
02 - Aquisição de Bens e Serviços	6 821 143 648	6 736 277 197	-84 866 451	-1,2	19,0	19,9
03 - Juros e outros encargos	55 471 208	50 728 899	-4 742 309	-8,5	0,2	0,1
04 - Transferências Correntes	14 732 598 885	14 115 178 167	-617 420 718	-4,2	41,1	41,7
<i>Administração Central</i>	7 090 361 479	6 982 788 577	-107 572 902	-1,5	19,8	20,6
<i>Estado</i>	546 911 937	576 635 253	29 723 316	5,4	1,5	1,7
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	6 543 449 542	6 406 153 324	-137 296 218	-2,1	18,2	18,9
<i>Administração Regional</i>	1 172 089	958 836	-213 253	-18,2	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	12 490 506	20 287 723	7 797 217	62,4	0,0	0,1
<i>Segurança Social</i>	960 787 555	123 079 045	-837 708 510	-87,2	2,7	0,4
<i>Outras</i>	6 667 787 256	6 988 063 986	320 276 730	4,8	18,6	20,7
05 - Subsídios	1 590 956 865	1 696 313 801	105 356 936	6,6	4,4	5,0
06 - Outras Despesas Correntes	75 053 506	67 000 726	-8 052 780	-10,7	0,2	0,2
Total de despesas correntes	27 251 029 604	26 986 486 158	-264 543 446	-1,0	76,0	79,8
07 - Aquisição de Bens de Capital	1 384 011 580	597 483 773	-786 527 807	-56,8	3,9	1,8
08 - Transferências de Capital	1 346 360 342	1 154 123 201	-192 237 141	-14,3	3,8	3,4
<i>Administração Central</i>	339 331 712	205 542 696	-133 789 016	-39,4	0,9	0,6
<i>Estado</i>	110 694 886	32 691 170	-78 003 716	-70,5	0,3	0,1
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	228 636 825	172 851 526	-55 785 299	-24,4	0,6	0,5
<i>Administração Regional</i>	30 885 436	24 115 980	-6 769 456	-21,9	0,1	0,1
<i>Administração Local</i>	118 297 707	119 671 241	1 373 534	1,2	0,3	0,4
<i>Segurança Social</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Outras</i>	857 845 488	804 793 285	-53 052 203	-6,2	2,4	2,4
09 - Activos Financeiros	3 580 624 628	3 810 460 482	229 835 854	6,4	10,0	11,3
10 - Passivos Financeiros	2 297 757 286	1 280 426 728	-1 017 330 558	-44,3	6,4	3,8
11 - Outras Despesas de Capital	5 796 495	6 269 357	472 862	8,2	0,0	0,0
Total de despesas de capital	8 614 550 331	6 848 763 540	-1 765 786 791	-20,5	24,0	20,2
TOTAL DA DESPESA	35 865 579 935	33 835 249 698	-2 030 330 237	-5,7	100,0	100,0
Total das despesas excluindo transferências para SFA	29 093 493 568	27 256 244 848	-1 837 248 720	-6,3	81,1	80,6
Total das despesas efectivas excluindo transferências para SFA	26 795 736 282	25 975 818 120	-819 918 162	-3,1	74,7	76,8

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, em 2005, as despesas dos organismos pertencentes ao subsector dos SFA, excluindo as transferências para (outros) SFA, ascenderam a €27.256,2 milhões, o que representou um decréscimo de €1.837,2 milhões (-6,3%).

No valor total dessas despesas e na variação em relação ao ano anterior, destacam-se:

- ♦ as *transferências correntes*, que ascenderam a €14.115,2 milhões, o que representa um decréscimo de €617,4 milhões (-4,2%) resultante,

¹ À semelhança do ano transacto aquele sistema informático não integra os valores da execução orçamental da Assembleia da República.

- ◇ da diminuição das *transferências para a segurança social* (ou seja, transferências para organismos abrangidos pelo Orçamento da Segurança Social) que ascenderam a €123,1 milhões (menos €837,7 milhões), o que representa um decréscimo de 87,2%. Este decréscimo resulta essencialmente do facto de o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu ter em 2005 classificado aquelas transferências como operações extra-orçamentais¹ (€664,6 milhões);
- ◇ do aumento das outras transferências em €320,3 milhões, onde se destacam as *transferências para as famílias* com um acréscimo de €340,8 (a Caixa Geral de Aposentações em 2005 transferiu para as famílias mais € 358,8 milhões que no ano anterior) e as *transferências para sociedades financeiras* com um decréscimo de €46,8 milhões (dos quais €41,8 milhões relativos ao Fundo de Acidentes de Trabalho);
- ◆ a *aquisição de bens de capital*, que ascendeu a €597,5 milhões, ou seja, menos €786,5 milhões (-56,8%) que no ano transacto. Este decréscimo resulta essencialmente do facto do Instituto de Estradas de Portugal em 2005 ter saído do subsector dos SFA passando a integrar o sector público empresarial (em 2004 a sua despesa ascendeu a €768,8 milhões);
- ◆ os *passivos financeiros*, no montante de €1.280,4 milhões, o que representa um decréscimo de €1.017,3 milhões (-44,3%), dos quais:
 - ◇ €600 milhões se refere a amortização de empréstimos bancários pelo IGIF;
 - ◇ €660 milhões respeita a amortizações pelo FRDP de títulos de dívida pública;
 - ◇ Em termos de evolução salienta-se:
 - ◆ que o INGA, em 2005, não tem qualquer despesa ao nível deste agrupamento (em 2004 a despesa relativa a *passivos financeiros* ascendeu a €573,7 milhões). Esta variação resulta essencialmente da alteração do critério de contabilização da amortização de fundos antecipados pela Direcção-Geral do Tesouro no âmbito do FEOGA-Garantia;
 - ◆ a Caixa Geral de Aposentações que, em 2005, também não registou qualquer despesa em *passivos financeiros*, quando em 2004 havia amortizado €43,6 milhões de *empréstimos de curto prazo*;
 - ◆ o decréscimo, em €37,4 milhões, da amortização de *empréstimos de médio e longo prazos* pelo INH;
- ◆ as *despesas com pessoal*, que ascenderam a €4.321 milhões, ou seja, mais €345,2 milhões (8,7%) que no ano anterior, destacando-se:
 - ◇ as *remunerações certas e permanentes* com um aumento de €165,9 milhões, dos quais €66,5 milhões relativos a Universidades², €35,8 milhões aos Hospitais Centrais e €32,1 milhões às Administrações Regionais de Saúde;
 - ◇ as despesas com *segurança social* com um acréscimo de €153 milhões, salientando-se o acréscimo das despesas pagas pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da

¹ Conforme as orientações constantes do n.º 3 do ponto VI da Circular Série A n.º 1312, de 13 de Agosto de 2004, da DGO relativa ao Orçamento do Estado que refere “*Os serviços que são meros intermediários, recebendo as verbas do OE ou da UE e transferindo-as para o organismo executor, não deverão considerar estes fluxos como receita e despesa orçamentais, mas sim como operações extra-orçamentais – classificação económica 12.00.00 (...)*”.

² Note-se que deste montante uma parte terá a ver com integração das Escolas Superiores de Enfermagem de Vila Real, Madeira, São João de Deus-Évora e Calouste Gulbenkian-Braga, nas Universidades de Trás-os-Montes e Alto Douro, Madeira, Évora, Minho respectivamente, e as Escolas Superiores de Enfermagem de Ponta Delgada e de Angra do Heroísmo na Universidade dos Açores, conforme n.º 2 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 175/2004, de 21 de Julho.



Justiça (mais €175 milhões que no ano transacto) e o decréscimo das despesas pagas pelos Serviços Sociais do Ministério da Justiça (menos €23,5 milhões);

- ◆ os *ativos financeiros*, que totalizaram €3.810,5 milhões (6,4%), representando um acréscimo de €229,8 milhões. Essa variação resultou essencialmente do:
 - ◇ acréscimo das aplicações em *títulos a curto prazo*, em €968,7 milhões, salientando-se o acréscimo de €1.824 milhões das aplicações efectuadas pelo FRDP e o decréscimo de €817,7 milhões ao nível da CGA;
 - ◇ decréscimo das aplicações em *títulos a médio e longo prazos e outros ativos financeiros*, em €563 milhões e €176,5 milhões, respectivamente, salientando-se a diminuição, em €710,8 milhões, das aplicações destes dois tipos efectuadas pelo FRDP (€573,9 milhões e €136,9 milhões, respectivamente).

3.5 – “Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social”

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a Administração Pública, de acordo com os procedimentos da DGO, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir, as *transferências correntes e de capital* entre as respectivas unidades¹, entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, permitiria também a consolidação dos fluxos de *juros, ativos financeiros e passivos financeiros*, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, SFA, Segurança Social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa².

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar; por exemplo, em 2005, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a €-1.531.800³, enquanto a despesa registou €95.134, uma diferença de €1.626.934. Às diferenças nos critérios de classificação e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a *transferências correntes e a transferências de capital*, retirando significado a comparações baseadas nos agregados *despesas correntes e despesas de capital*), acresce o facto de, em cada ano, não serem registados na base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos os valores das contas de gerência

¹ A consolidação efectua-se de forma faseada, eliminando-se primeiro as *transferências* entre os serviços de cada subsector, por exemplo a “conta consolidada dos serviços e fundos autónomos” exclui as *transferências* entre os mesmos.

Da consolidação de contas entre o Subsector dos serviços integrados e o Subsector dos serviços e fundos autónomos resulta a “Conta Consolidada da Administração Central”.

² Situação particular verifica-se relativamente a *subsídios* (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas *transferências correntes e de capital*, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a *aquisição de bens de capital* (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita). Em tais casos, a sua consolidação teria que recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

³ Valor negativo em consequência de reembolsos/restituições de valor superior à receita bruta registada durante o ano.

de todos os organismos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A CGE/2005, em cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental, integra o Mapa XXIII – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social”, reproduzido, com anotações, no Quadro 3 do Relatório do Ministério das Finanças. O quadro seguinte visa evidenciar, os valores dos ajustamentos efectuados pela DGO em relação aos valores de base da Conta, dos quais resultaram os valores consolidados que constam daquele Mapa da Conta.

Conforme evidencia o quadro, foram diversos os ajustamentos efectuados em 2005, pela DGO, para a elaboração da “Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social”, com destaque para os que tiveram maior impacto financeiro e eventuais inconsistências de procedimentos:

- ◆ Reclassificação da despesa com *subsídios* para outros subsectores da Administração Pública, como indica o quadro seguinte, em *transferências correntes*, uma vez que, como já foi referido, o classificador económico embora prevendo o pagamento de *subsídios* a Administrações Públicas, não prevê a sua existência do lado da receita, pressupondo-se que esta será classificada em *transferências correntes* provenientes do subsector que efectuou o pagamento. Este procedimento não foi seguido relativamente aos *subsídios* pagos pelos serviços integrados, que não foram reclassificados¹, e os *subsídios* pagos por SFA a SFA foram reclassificados como *transferências correntes* para serviços integrados².

(em euros)

Subsídios reclassificados	Serviços Integrados	SFA	Administração Local e Regional	Segurança Social	Total
Serviços integrados	(a)		(b)		
SFA	15 302 500	(c) 13 599 338	37 037 000	7 810 852	73 749 690
Segurança Social		(d) 480 732 885			480 732 885

(a) Os serviços integrados pagaram €77.356 a outros serviços integrados, que não foram reclassificados.

(b) Os serviços integrados pagaram €21.177 às administrações regionais, que não foram reclassificados.

(c) Este montante foi reclassificado em *transferências correntes* para serviços integrados.

(d) Corresponde ao total da receita dos SFA relativas a *transferências correntes e de capital*, excepto as do INATEL provenientes do IGFSS não afectas a programas de turismo, deduzidas da despesa registada como *transferências de capital* para a Administração Central.

Relativamente aos subsídios pagos pelos serviços integrados, a DGO, na sua resposta, destacou o seu reduzido valor, salientando que “(...) a conta consolidada usa como unidade o milhão de euros, com uma casa decimal.”.

- ◆ As receitas de serviços integrados e de SFA provenientes de *transferências de capital* da Segurança Social foram reclassificadas em *transferências correntes*, excepto as indicadas pela conta da Segurança Social como pagas à Administração Central e as do INATEL não afectas a programas de turismo³. Assim, foram reclassificados €9.549.189 e €35.481.935, respectivamente. Segundo a DGO este ajustamento visa corrigir erros de classificação, dado tratar-se de transferências que, regra geral, visam financiar acções de formação profissional (despesa corrente), devendo, por isso ser registadas em *transferências correntes*⁴.

Observe-se que, ao nível dos serviços integrados, no pressuposto de incorrecta identificação do organismo pagador, todas as transferências⁵ provenientes da Segurança Social foram reclassificadas como provenientes dos SFA.

- ◆ Ainda ao nível dos serviços integrados, e também no pressuposto de incorrecta identificação do organismo pagador, parte das *transferências* provenientes da União Europeia foram

¹ Segundo a DGO, devido à “*Insignificância dos montantes (...)*”.

² Em 2004 os subsídios de SFA para SFA não tinham sido objecto de reclassificação.

³ Despesas identificadas no Mapa de Execução Orçamental da Segurança Social de 2005.

⁴ As Notas explicativas ao actual classificador das receitas e despesas públicas referem que: “*Entende-se por transferências correntes os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas correntes ou sem afectação preestabelecida.*”.

⁵ Foram reclassificados €38.923.112 de *transferências correntes* e €9.549.189 de *transferências de capital*.



reclassificadas como provenientes de SFA¹. Este ajustamento visa aproximar as *transferências correntes* provenientes de SFA indicadas pelos serviços integrados das indicadas pelos SFA como pagas a serviços integrados e pressupõe a existência de erros de classificação na receita.

- ◆ Foram anuladas, na Conta dos serviços integrados, as receitas das privatizações² (€403.200.000) e correspondentes *transferências de capital* para o FRDP e, na conta dos SFA foi eliminada a transferência recebida e igual montante na despesa do FRDP³.
- ◆ A conta dos SFA, como já referido, é objecto de uma consolidação prévia, na qual as *transferências correntes e de capital* recebidas de outros SFA no montante que excedem as respectivas *transferências correntes e de capital* registadas na despesa são reclassificadas, respectivamente, em *outras receitas correntes*⁴ e em *outras receitas de capital*. Se, pelo contrário, os valores recebidos forem inferiores aos valores pagos, o ajustamento da diferença será feito, respectivamente, em *outras despesas correntes* e em *outras despesas de capital*⁵. Esta consolidação prévia é evidenciada no Mapa XXI – “Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos” da Conta.

Segundo indicação da DGO, “[a]ssumiu-se que a consolidação prévia dificultava a consolidação a realizar (...)”, contudo, em vez de utilizar a informação dos mapas VI – “Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica” e Mapa n.º 29 – “Despesas pagas, especificadas de acordo com a classificação económica, comparadas com as do ano económico anterior”⁶ foi utilizada a informação do Mapa XXI, procedendo-se à redução da rubrica *outras receitas correntes* em €22.100.000, por contrapartida da diminuição da despesa com *transferências correntes* para os serviços integrados em €18.000.000 e para a Segurança Social em €4.100.000.

Observe-se que estes ajustamentos, excedem o objectivo de anular a consolidação prévia pois, para além de se limitarem às receitas e despesas correntes, envolvem também a reclassificação do subsector a que se destinam as *transferências correntes* (para SFA), pressupondo assim incorrecções na identificação do subsector do organismo a que se destinam.

Na sua resposta, a DGO refere:

“(...) por um lado, que a informação utilizada não é a constante do mapa XXI e, por outro lado, que o objectivo dos ajustamentos não foi anular a consolidação prévia, mas tão somente introduzir mais racionalidade facilitadora da reconciliação dos fluxos a partir da informação não consolidada, tendo em conta os sectores de contrapartida, ao invés de simplesmente concentrar as correcções às discrepâncias intra sectoriais nas rubricas residuais das receita e/ou despesa não tendo em conta as relações com os sectores de contrapartida. Com efeito, só por acaso a origem das discrepâncias se localizaria nessas rubricas. As discrepâncias na consolidação intra sectorial constituem evidência de incorrecções na identificação dos organismos e fluxos que não carece de suposição”.

¹ Foram reclassificados €44.200.000 de *transferências correntes* e €14.600.000 de *transferências de capital*.

² Valor positivo na linha 8 – Activos financeiros líquidos de reembolsos, dado que é calculada pela diferença entre os activos financeiros da despesa (aquisição) e os da receita (venda).

³ Na despesa foram eliminados €322,9 milhões nos passivos financeiros, e €80,3 milhões nas operações extra-orçamentais.

⁴ Em 2005, foram reclassificados nesta rubrica €22.900.971.

⁵ Em 2005, foram reclassificados nesta rubrica €844.092.

⁶ Seria necessário utilizar este mapa e não o Mapa IX – “Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica”, uma vez que este último não dispõe da desagregação das transferências da Administração Central em serviços integrados e SFA.

Relativamente à resposta, observa-se que os dados constantes da coluna “Valor Base” do quadro de apoio sobre os ajustamentos efectuados na consolidação, anteriormente remetido pela DGO aos serviços do Tribunal, são consistentes com os valores constantes do Mapa XXI e que, nas notas desse quadro, se indica como motivo para alguns ajustamentos “(...) *que a consolidação prévia dificultava a consolidação a realizar no Mapa XXIII (...)*”. Assim, a resposta da DGO não é consistente com estes elementos e não clarifica a informação que, eventualmente, teria sido utilizada em alternativa.

Na sua resposta, a DGO refere também que “(...) *está consciente de que uma correcta consolidação intra e intersectorial não se resolve com a "anulação da consolidação prévia", mas que as dificuldades encontradas na reconciliação das operações objecto de consolidação têm origem num conjunto muito vasto de problemas, cuja solução - que obriga a uma reavaliação abrangente de todo o sistema de informação para a elaboração das contas das Administrações Públicas - estará na implementação do modelo POCP — RIGORE.*”

O Tribunal, perante a actual ausência de calendarização para a implementação generalizada do modelo POCP – RIGORE, recomenda que, no quadro dos actuais sistemas de informação, sejam desenvolvidas metodologias e procedimentos de reconciliação das operações, de forma a melhorar a classificação das receitas e despesas feita pelos organismos e minimizar a necessidade de introdução de ajustamentos aos valores de base.

- ◆ O Mapa XXI – “Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos” não discrimina as *transferências* para a União Europeia, pelo que o Mapa XXIII – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social”, na linha em que identifica essas *transferências correntes* indica valor zero, enquanto as mesmas ascendem a €10.226.806.
- ◆ À conta consolidada dos SFA foi adicionada a execução orçamental da Assembleia da República¹. Este organismo continua a utilizar um classificador económico distinto do previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e a não introduzir a informação da sua execução orçamental no sistema informático SIGO/SFA. Merece especial atenção o tratamento dado pela DGO às seguintes despesas, por desvirtuar a sua natureza:
 - ◇ *transferências correntes* (€34.263.456) foram imputadas em 80% a *despesas com pessoal* e em 20% a *outras despesas correntes*;
 - ◇ *transferências de capital* (€383.706) foram imputadas a *aquisição de bens de capital*.
- ◆ Nos SFA parte das *transferências correntes* provenientes dos serviços integrados foram reclassificados em *transferências de capital* (€6.200.000).
- ◆ Ao nível da Segurança Social, na receita, o adicional ao IVA (€592.100.000) foi reclassificado de *transferências correntes* provenientes da Administração Central (onde estaria registado) para *impostos indirectos*. Na despesa, foram reclassificados *outras transferências correntes* e *outras transferências de capital*, respectivamente, €5.647.500 como *transferências correntes* provenientes de SFA e €6.902.500 como *transferências de capital* provenientes de SFA. Trata-se de reclassificar as transferências para o INATEL, excepto as afectas a programas de turismo.

¹ Essa conta é integrada, de forma autónoma, no final do Volume I da CGE/2005.



Após estes ajustamentos a DGO procedeu ainda à consolidação da conta dos serviços integrados¹ e à consolidação intersectorial. Para este processo considerou-se a receita de transferências correntes e de capital de cada subsector igual à despesa “ajustada” indicada no correspondente subsector pagador. Os aumentos ou diminuições de receita causados com este procedimento foram anulados tendo sido efectuados ajustamentos simétricos em *outras transferências correntes* e *outras transferências de capital* (isto é, transferências recebidas de fora das Administrações Públicas)². Observe-se que os acertos efectuados nas transferências provenientes das Administrações Regionais e Locais têm por base ajustamentos a informação recebida pela DGO quanto à execução das Administrações Regionais, também essa objecto de ajustamentos prévios.

Assim, a “Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social” continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ Os ajustamentos evidenciados no quadro anterior, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação.
- ◆ À semelhança de anos anteriores, continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2005, como foi já referido, essa situação abrangeu a Assembleia da República que continua a utilizar um classificador económico distinto do aprovado pelo Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. A DGO procurou colmatar esta falta no âmbito da “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de Segurança Social”, procedendo à reclassificação da conta desta entidade (apresentada no Volume I da CGE/2005).

A DGO, na sua resposta, indica que “(...) a AR mantém o entendimento de que não se encontra abrangida pelo regime aplicável ao subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, não prestando, assim, informação mensal no sistema informático SIGO/SFA, nem adaptando o classificador económico previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro”.

Mantém-se a recomendação constante do Parecer sobre a CGE/2004, relativamente à conta da Assembleia da República, no sentido de serem envidados esforços para que os seus valores passem a constar daquele sistema e dos Mapas obrigatórios da CGE e não apenas em anexo, de forma isolada, tal como procedem outros órgão de soberania.

Dado que a da “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de Segurança Social”, ainda que numa óptica de “caixa” (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da

¹ As transferências correntes e de capital recebidas de outros serviços integrados no montante que excedem as respectivas transferências correntes e de capital registadas na despesa foram reclassificadas, respectivamente em outras receitas correntes (€-1.956.056) e em outras receitas de capital (€329.122). Este ajustamento privilegia a informação do lado da despesa, ou seja, considera que, provavelmente, estará mais correcta do que a registada do lado da receita. Note-se que apresenta uma lógica diferente da consolidação dos SFA do Mapa XXI (em que o ajustamento é feito do lado da receita ou da despesa, consoante o que apresenta maior valor).

² A título de exemplo, observe-se que, na conta dos serviços integrados, as transferências correntes provenientes de SFA foram aumentadas em €284.674 (para se tornarem iguais ao valor ajustado da despesa dos SFA pago a serviços integrados), tendo por contrapartida a redução em outras transferências correntes.

consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores da “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de Segurança Social” (líquida de transferências intra e entre os seus subsectores e excluindo *activos financeiros e passivos financeiros*) em termos relativos, ou seja, em percentagem das receitas e das despesas totais da Administração Central.

Quadro III.10 – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social” líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros - em % das receitas e das despesas

(em % das receitas e das despesas)

Classificação Económica		Serv. Integrados	SFA	Admin. Central	Seg. Social	TOTAL
Receitas correntes	1.1 Impostos directos	20,1	0,0	20,1	-	20,1
	1.2 Impostos indirectos	33,0	0,5	33,4	1,0	34,5
	1.3 Contrib. p/ a Seg. Social, CGA e ADSE	0,2	10,2	10,4	19,2	29,7
	1.4 Taxas multas e outras penalidades	0,7	2,3	3,0	0,1	3,1
	1.5 Rendimentos da propriedade	0,3	0,3	0,6	0,4	1,0
	1.6 Transferências correntes	0,1	2,4	2,5	1,6	4,0
	1.6.3 <i>Transf. de outras Admin. Públicas</i>	0,0	0,0	0,1	-	0,1
	1.6.4 <i>Outras transferências, das quais: Resto do Mundo - UE</i>	0,0	2,4	2,4	1,6	4,0
1.7 Outras receitas correntes	1,4	1,8	3,1	0,3	3,5	
Receitas de capital	2.1 Transferências de capital	0,1	3,4	3,5	0,0	3,5
	2.1.3 <i>Transf. de outras Admin. Públicas</i>	0,0	0,0	0,0	-	0,0
	2.1.4 <i>Outras transferências, das quais: Resto do Mundo - UE</i>	0,1	3,4	3,5	0,0	3,5
	2.2 Outras receitas de capital	0,5	0,1	0,6	0,0	0,6
	Total da Receita	(em percentagem) 56,3	21,0	77,3	22,7	100,0
	(em valor)	32 311 359 902	12 021 326 168	44 332 686 070	13 017 659 837	57 350 345 907
Despesas correntes	3.1 Despesas com pessoal	21,1	6,7	27,8	0,6	28,4
	3.2 Aquisição de bens e serviços correntes	1,9	10,4	12,3	0,1	12,4
	3.3 Juros e outros encargos	6,1	0,1	6,2	0,0	6,2
	3.4 Transferências correntes	6,2	10,9	17,0	24,0	41,1
	3.4.3 <i>Transf. para outras Admin. Públicas</i>	2,6	0,1	2,7	0,0	2,8
	3.4.4 <i>Outras transferências Resto do Mundo - UE</i>	3,5	10,8	14,3	24,0	38,3
	3.5 Subsídios	1,0	2,5	3,5	0,8	4,3
	3.6 Outras despesas correntes	0,4	0,2	0,6	0,0	0,6
Despesas de capital	4.1 Aquisição de bens de capital	1,0	0,9	1,9	0,0	2,0
	4.2 Transferências de capital	3,5	1,5	4,9	0,0	5,0
	4.2.3 <i>Transf. para outras Admin. Públicas</i>	2,2	0,2	2,4	-	2,4
	4.2.4 <i>Outras transferências Resto do Mundo - UE</i>	1,3	1,2	2,6	0,0	2,6
	4.3 Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,0	-	0,0
Total da Despesa	(em percentagem) 41,2	33,1	74,3	25,7	100,0	
	(em valor)	26 684 794 611	21 484 699 458	48 169 494 069	16 649 157 129	64 818 651 198

Fonte: Dados constantes da CGE/2005.

Observe-se que, em 2005, o peso dos serviços integrados na receita líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€57.350,3 milhões), atingiu os 56,3% (€32.311,4 milhões), enquanto representa apenas 41,2% (€26.684,8 milhões) da despesa líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€64.818,7). Já os SFA contribuem com apenas 21,0% (€12.021,3 milhões) para a receita e, apresentam na despesa um peso substancialmente superior, 33,1% (€21.484,7). A Segurança Social contribui com 22,7% das receitas (€13.017,7 milhões) e com 25,7% das despesas (€16.649,2).



Tribunal de Contas

No total das receitas destacam-se os *impostos directos e indirectos*, que representaram 54,6% das receitas (sem *activos financeiros e passivos financeiros*), cobrados essencialmente pelo Estado. Destaca-se também a receita de *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, que representou 29,7%.

Relativamente às despesas, destaca-se o peso das *transferências correntes* (41,1%), especialmente as (*outras*) *transferências* (38,3%) onde se incluem as *transferências* de verbas para os sectores exteriores à Administração Pública, essencialmente para *famílias* (€21.282,4 milhões, verba da qual €14.471 milhões se referem a pagamentos efectuados pela Segurança Social e €6.385,4 pela CGA) e para *instituições sem fins lucrativos* (€1.437,7 milhões, dos quais 1.084,6 milhões pagos pela Segurança Social).

Merecem também referência as *despesas com pessoal*, que representaram 28,4% das despesas consideradas no quadro anterior, onde se inclui a verba paga pelo Estado à CGA (€3.218,8 milhões a título de *contribuições para a CGA*) e a *aquisição de bens e serviços correntes* que representou 12,4%, integrando a verba paga pelo IGIF na rubrica *serviços de saúde* (€1.643,0 milhões).

Relativamente à “Conta Consolidada” é de referir, por último, que o saldo global em 2005, ascendeu a €-7.468,3 milhões (um défice equivalente a 5,1% do PIB), quando no ano anterior tinha totalizado €-6.924,1 milhões (também 5,1% do PIB), ou seja, em valor absoluto, agravou-se em €544,2 milhões.

No âmbito do contraditório, o presente capítulo foi também remetido ao Ministro das Finanças, que não se pronunciou.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IV

*Programa de Investimentos e
Despesas de Desenvolvimento da
Administração Central*



IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Considerações gerais

Nos termos do disposto no artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com especial incidência na sua parcela anual.

A análise feita à execução do PIDDAC, para além dos fluxos constantes da Conta Geral do Estado (CGE), teve ainda em conta outros que foram apurados com base na informação recolhida no Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e na Direcção-Geral do Orçamento (DGO). Foram também consideradas as observações e conclusões constantes do Relatório de Auditoria ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”¹.

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise da Execução do PIDDAC” quer o relato referente à auditoria supra mencionada.

Assim, sobre a “Análise da Execução do PIDDAC”, foram ouvidos o DPP e a DGO, tendo ambos apresentado as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, sempre que consideradas pertinentes.

No que respeita à auditoria atrás referida, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas no respectivo relatório.

A síntese elaborada, para efeitos do presente Parecer, teve em consideração o teor daquelas alegações.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise do PIDDAC integrou o respectivo enquadramento legal – comunitário e nacional –, com especial incidência nas Grandes Opções do Plano (GOP)² e no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III), a previsão orçamental e a execução financeira nas diferentes fontes de financiamento, a regionalização do investimento, os programas orçamentais e as classificações orgânica, económica, funcional e sectorial da despesa.

Neste âmbito, foi considerada a informação contida no Orçamento do Estado (OE)³ e na Conta Geral do Estado (CGE), assim como a informação proveniente do DPP e da DGO.

¹ Relatório de Auditoria n.º 19/2006-2.ª Secção.

² Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro.

³ Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

4.2.2 – Estrutura do planeamento

4.2.2.1 – Normas comunitárias

O planeamento no sector público dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) encontra-se subordinado a normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

Com efeito, tanto o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)¹ como os diplomas de direito comunitário derivado², ao definirem os objectivos da União, dos Fundos estruturais e de outros instrumentos financeiros e, também, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem condicionamentos ao planeamento a realizar pelos Estados-Membros. Por outro lado, por via dos princípios da complementaridade e da parceria³, encontram-se os EM compelidos a empreender acções e a afectar recursos de acordo com objectivos definidos pela UE, a fim de poderem beneficiar de co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia, no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio, são, pois, enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional e, muito em especial, ao PIDDAC.

A estes constrangimentos acrescem as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos artigos 104.º e 121.º do Tratado de Roma e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento⁴, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

Portugal, desde a sua adesão à CEE, em 1986, tem aplicado programas de convergência, sendo relevante para o presente Parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 2005-2009, o qual contempla a estratégia de consolidação orçamental, a adoptar pelo Governo ao longo da legislatura.

Neste contexto, nomeadamente, de prossecução do equilíbrio das contas públicas, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (LEO)⁵, adoptou a estruturação por programas, a sistematização por objectivos e a orçamentação por actividades, quer dos orçamentos quer das contas dos Serviços sem Autonomia Administrativa e Financeira, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social⁶. Este diploma consagra ainda o reforço do papel da auditoria e determina, em matéria de estabilidade orçamental, que os subsectores inseridos no Sector Público Administrativo, bem como os organismos que o

¹ As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE), pelo Tratado de Amesterdão (TA) e pelo Tratado de Nice (TN). A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os artigos 158.º e 160.º.

² Veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho.

³ Estes princípios encontram-se expressos no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados-Membros.

⁴ O Pacto está consubstanciado na Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, no Regulamento (CE) n.º 1466/1997, do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas, e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos, já anteriormente previsto pelo Regulamento (CE) n.º 3605/1993, de 22 de Novembro (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000, de 28 de Fevereiro, e pelo Regulamento (CE) n.º 351/2002, de 25 de Fevereiro).

⁵ A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, foi objecto de três alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto, tendo o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, regulamentado a LEO relativamente à estruturação do Orçamento do Estado por programas.

⁶ Cfr. os artigos 15.º e 64.º da Lei n.º 91/2001, com alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004.



integram, estão sujeitos, na aprovação e execução dos seus orçamentos, aos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental.

4.2.2.2 – Normas nacionais

Nos termos do disposto nas alíneas e) do artigo 80.º e j) do artigo 81.º da CRP¹, o planeamento democrático do desenvolvimento económico e social constitui um dos princípios da organização económico-social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito².

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados no artigo 90.º da CRP – é encimada pela Lei das Grandes Opções do Plano³, que deve “*fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social*”⁴, surgindo-se-lhe os planos nacionais⁵, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial⁶. No que respeita aos planos nacionais, pode ainda distinguir-se, nos termos da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho – Lei Quadro do Planeamento –, os planos de médio prazo⁷ e os planos anuais⁸.

O Orçamento do Estado deve articular-se com as Grandes Opções do Plano, desde logo porque ambos são objecto de proposta de lei do Governo e de aprovação pela Assembleia da República⁹, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu artigo 105.º, estipula que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento¹⁰. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o n.º 2 do artigo 105.º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do artigo 108.º da versão anterior à revisão constitucional de 1997, cujo texto aludia de forma expressa à harmonização

¹ Na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001 e de 2004, esta última através da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.

² Na sequência das alterações introduzidas às alíneas deste preceito constitucional pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho. A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de “*estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia*”.

³ A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da alínea g) do artigo 161.º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

⁴ Cfr. artigo 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

⁵ No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas Leis das Grandes Opções do Plano, como estatui a alínea a) do artigo 199.º da CRP.

⁶ Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguia, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do artigo 92.º, foi abandonada na revisão de 1997, não se estabelecendo nesta quais os tipos de planos, designadamente, consoante o seu âmbito de vigência temporal. Essa ausência de pormenorização da tipologia dos planos terá ficado a dever-se à necessidade de “*abrir caminho à reelaboração, em sede de lei ordinária, da prática do planeamento*”, uma vez que a tipologia instituída na anterior versão da CRP não estava a ser cumprida. Mais se pretendeu “*conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores políticos*” (v. Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, Editorial Notícias, 1999, pág. 155).

⁷ Estes “*reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como a nível sectorial e regional, no período de cada legislatura*”, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

⁸ Os planos anuais “*enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado*”, conforme estatui o n.º 4 do artigo 2.º da referida Lei Quadro do Planeamento.

⁹ Cfr. artigo 161.º, alínea g), da CRP.

¹⁰ Refira-se que a Lei n.º 48/2004 aditou o artigo 14.º à LEO, relativo à harmonização do OE com os planos.

do Orçamento com as grandes opções do plano anual. No mesmo sentido aponta ainda o princípio da anualidade do Orçamento, previsto no artigo 106.º, n.º 1, da CRP e no artigo 4.º da Lei n.º 91/2001.

4.2.2.3 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21 de Março, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e, na sequência deste, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006¹.

Nos precisos termos da sua própria introdução, “*o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) constitui a proposta portuguesa de enquadramento, orientação estratégica, sistematização operacional, programação financeira e estrutura organizativa que dará origem ao estabelecimento do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, na sequência do processo negocial comunitário*”.

O Programa do XVII Governo Constitucional² assumiu o compromisso de levar a cabo uma política de estabilização orçamental ao longo da legislatura, adoptando uma estratégia assente na participação activa no processo de revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento, no aumento da transparência das contas públicas, na alteração do processo orçamental³, na qualificação do investimento público e na racionalização do quadro fiscal, através do reforço da eficácia no combate à fraude e evasão fiscal, da transparência e equidade da carga fiscal e da avaliação dos sistemas de incentivos.

4.2.3 – Fontes de informação

As entidades envolvidas na gestão do PIDDAC – DPP e DGO – têm sistemas informáticos próprios, sendo de destacar o SIPIDDAC, da responsabilidade do DPP, e o SICPIDDAC, o SCC, o SFA e o SOE, da responsabilidade da DGO/Instituto de Informática.

A coerência da informação entre o SIPIDDAC e o SOE, aquando da aprovação do OE, é garantida pelo DPP, pela DGO e pelo Instituto de Informática (II). Durante a execução do orçamento, o DPP acede ao SCC e ao SFA e importa para o SIPIDDAC a informação residente naqueles sistemas.

Os registos atinentes à execução financeira do PIDDAC são efectuados no SICPIDDAC, pelos Serviços Integrados, e no SFA, pelos Serviços e Fundos Autónomos. A execução física dos projectos só é registada no SIPIDDAC. Todavia, a actualização desta informação tem sido realizada com pouca frequência, sendo “actualizada”, em regra, apenas antes da elaboração do relatório semestral e após a elaboração das contas de gerência.

¹ O PNDES sucede às Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, que visavam preparar Portugal para a nova envolvente sócio-económica internacional e, designadamente, para o novo contexto europeu, para a competição numa economia global e para uma vida de melhor qualidade. Por sua vez o actual PDR sucede ao Plano de Desenvolvimento Regional, apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias, em 9 de Julho de 1993, o qual apresentava, numa linha de continuidade com o anterior, os objectivos estratégicos da convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e da promoção da coesão económica e social no plano interno.

² A orgânica do XVII Governo Constitucional foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 11/2006 e 16/2006, de 19 e 26 de Janeiro, respectivamente.

³ “*Tendo em vista o controlo efectivo da despesa corrente, bem como a melhoria da sua qualidade numa perspectiva plurianual, por via de um programa plurianual de redução da despesa corrente que assentará na modernização e racionalização da administração pública como garante da sustentabilidade da consolidação orçamental*” (cfr. Programa do XVII Governo Constitucional).



A informação destinada à elaboração dos Mapas que constituem a CGE provém do SCC, do SFA e do SIPIDDAC. No entanto, tal como se tem observado em anteriores Pareceres sobre a CGE, também em 2005 os dados constantes no Mapa XV, relativos ao Cap. 50, não são coerentes com os do Mapa II¹, porque aquele Mapa é elaborado com base na informação residente no SIPIDDAC e representa a execução financeira efectiva, enquanto o Mapa II contempla os pagamentos dos Serviços Integrados e as transferências para os Serviços e Fundos Autónomos, não representando a execução financeira efectiva destes últimos organismos.

No que respeita ainda ao Mapa II e ao mapa 17² da CGE, verificou-se também que a informação deles constante carece de fiabilidade, uma vez que a execução registada no SIPIDDAC é superior em €8,5 milhões ao valor referido nestes mapas (cfr. adiante ponto 4.2.7.2).

Tal circunstancialismo decorre, não só do facto de estes mapas não reflectirem os pagamentos realizados mas as transferências efectuadas pela DGO mas também da existência de alterações à execução registadas no SIPIDDAC em data posterior ao encerramento do carregamento da informação a constar da Conta Geral do Estado.

Em virtude destes condicionalismos, a presente análise teve por base a seguinte informação:

- ◆ No âmbito da análise do PIDDAC, foi utilizada a informação constante dos Mapas II e XV do OE e dos Mapas II e 17 da CGE, estes no sentido de comparar a informação oriunda dos sistemas de informação do PIDDAC (SIPIDDAC do DPP e SCC da DGO);
- ◆ Relativamente à execução, não foi contemplada a informação constante do Mapa XV da CGE, pois esta tinha carácter provisório³, pelo que foram considerados os dados obtidos no SIPIDDAC, posteriormente à publicação da CGE, a 31 de Agosto de 2006.

O facto dos valores da CGE constantes do Mapa XV não serem os finais prejudica a análise deste documento e é susceptível de conduzir à aprovação de dados não definitivos, relevando também a circunstância de esta ser uma situação recorrente (cfr. Pareceres sobre a CGE de 2003 e de 2004).

4.2.4 – Princípios gerais do enquadramento do PIDDAC

Por força do disposto no artigo 106.º da CRP, a elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento deverão subordinar-se à LEO (Lei n.º 91/2001⁴). De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, desta Lei⁵, o “*Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social*”.

A LEO regula, no Título III, Secção I, artigos 18.º a 21.º, a orçamentação por programas, dispondo que a estruturação por programas deve aplicar-se, designadamente, às “*despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do*

¹ Mapa II – Despesas dos Serviços Integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos.

² Mapa 17 – Desenvolvimento das despesas.

³ Cfr. CGE de 2005, Volume I, página 258.

⁴ Conforme se referiu, a Lei n.º 91/2001 foi já objecto de três alterações legislativas. Atento o âmbito temporal da análise (2005), as referências à LEO consideram as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 e pelas Leis n.º 23/2003 e n.º 48/2004.

⁵ Que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

orçamento da segurança social (...)” e às “*despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários*” (alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º).

Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, os programas orçamentais devem evidenciar, para além do respectivo montante financeiro, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia.

Em conformidade com o disposto no artigo 30.º da LEO, a Lei do OE¹ “(...) contém o articulado e os mapas orçamentais”, designadamente, o Mapa XV, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA e, nos termos dos artigos 31.º, n.º 1, alínea a), e 32.º do mesmo diploma legal, deverá evidenciar os encargos plurianuais, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas.

Por seu turno, a CGE compreende mapas contabilísticos gerais referentes, nomeadamente, à execução orçamental, de que fazem parte os Mapas I a XIX e cuja estrutura deve ser idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais (cfr. artigo 75.º, n.ºs 1, 2 e 7 da LEO).

Regista-se, todavia, que os Mapas XV do OE e da CGE, relativos a 2005, não têm uma estrutura idêntica, contrariando o disposto no n.º 7 do artigo 75.º da LEO. Por outro lado, o Mapa XV da CGE refere as fontes de financiamento relativamente à dotação inicial, dotação ajustada e despesa efectiva por ministério e por programa, mas não contempla, designadamente, os programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das NUT II.

4.2.5 – Planeamento, Gestão e Execução, Controlo e Avaliação do PIDDAC

A elaboração efectiva do OE inicia-se com a definição, pelo Conselho de Ministros dos “*plafonds*” por ministério. Com efeito, só em seguida os ministérios podem repartir o seu “*plafond*” pelos vários serviços que tutelam e estes podem ajustar a previsão antes elaborada aos montantes atribuídos, distribuindo-os por projectos.

Embora a estrutura do PIDDAC seja consubstanciada em programas orçamentais e medidas, o planeamento efectuado nos organismos é condicionado pelo “*plafond*” atribuído ao ministério. Esta abordagem orgânica desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas orçamentais.

A distribuição plurianual da despesa decorre mais da necessidade de afectação das verbas do que de uma programação financeira de médio e longo prazo. Assim, a Administração não se considera vinculada a executar a previsão no ano e, principalmente, nos anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, designadamente, nos termos precisos da calendarização prevista. Esta envolvente, relativa à elaboração do PIDDAC, acaba por deixar demasiada maleabilidade no lançamento e na gestão dos projectos e programas orçamentais, o que pode desvirtuar uma programação cancelada por Lei da Assembleia da República.

No âmbito da execução orçamental, os Serviços Integrados, para poderem efectuar os pagamentos, enviam à DGO o respectivo pedido de libertação de créditos (PLC), indicando os compromissos assumidos e a assumir. Após análise do PLC e quando este preenche todos os requisitos, a 14^a

¹ A proposta de lei do OE tem uma estrutura e um conteúdo formal idênticos aos da Lei do Orçamento (cfr. artigo 34.º da LEO).



Delegação da DGO aprova-o através do SCC. Sempre que o PLC é autorizado, os serviços podem efectuar os pagamentos, através do SIC, emitindo meios de pagamento directamente sobre o Tesouro e a favor dos respectivos fornecedores.

À semelhança dos Serviços Integrados, também os Serviços e Fundos Autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando ordem de transferência da verba para as contas dos Serviços e Fundos Autónomos.

A avaliação da execução dos programas orçamentais e a elaboração dos respectivos relatórios cabem ao ministério coordenador de cada programa, em articulação com os ministérios envolvidos na sua execução.

Durante a execução de 2005, relativamente aos vinte e cinco programas orçamentais, foram elaborados e enviados ao DPP apenas quatro relatórios semestrais, três abordando exclusivamente a componente financeira, e dez relatórios anuais, dos quais só três contemplavam a execução física.

A falta de registo atempado e sistemático da informação relativa à execução física no SIPIDDAC impossibilita o seu acompanhamento e o seu cotejo oportuno com a execução financeira.

O controlo efectuado pelo DPP reflecte-se sobretudo no orçamento inicial, desde a atribuição do “plafond” por ministério até à concessão de visto aos projectos e rubricas de classificação económica inscritos no PIDDAC. No decurso da execução orçamental, esse controlo envolve essencialmente os pedidos de alterações orçamentais e a cativação de verbas.

A DGO efectua um controlo sistemático da legalidade e da regularidade da despesa pública, tanto ao nível das alterações orçamentais e das verbas cativas como dos pedidos de libertação de créditos. Este controlo envolve a verificação dos registos da execução financeira, no caso dos Serviços Integrados, sendo considerados, no pedido de libertação de créditos, os valores do saldo e os compromissos a assumir.

No caso dos Serviços e Fundos Autónomos, as transferências de verba solicitadas são efectuadas, por vezes, sem ser considerado o saldo existente no orçamento privativo. Ora, os saldos das verbas inscritas no Cap. 50, requisitadas por estes Serviços e não utilizadas, não são repostos como receitas do Estado, mas antes constituem receita do respectivo orçamento privativo do ano seguinte. Este procedimento não cumpre o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que refere que as requisições de verbas efectuadas pelos Serviços e Fundos Autónomos devem ser as estritamente indispensáveis à sua actividade e acaba por sobrevalorizar a despesa pública registada no Mapa II da CGE. Esta situação tem vindo a verificar-se ao longo dos anos.

Sobre este assunto, a DGO, no âmbito do contraditório, alegou o seguinte: “A despesa efectiva, realizada no âmbito do PIDDAC, pelos Serviços e Fundos Autónomos é detalhada nos tomos 6 e 7 da CGE/2005 e corresponde à execução constante do sistema SIGO-SFA. Assim, desse ponto de vista, a despesa de PIDDAC executada pela Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomas) não se encontra empolada”.

O exposto pela DGO em nada contradiz o referido quanto à sobrevalorização da despesa pública registada no Mapa II da CGE. Evidencia-se, no entanto, a existência de informação divergente entre o Mapa II e o Mapa 32 (tomos 6 e 7 da CGE).

Ainda em sede do contraditório, a DGO referiu que:

“Os montantes das transferências do Capítulo 50 do Orçamento do Estado não aplicados em despesa pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira constituem receitas próprias no ano seguinte, no entendimento que tem estado subjacente aos decretos-lei de execução orçamental de que “sejam aplicados na realização dos objectivos e projectos em que tiveram origem e seja demonstrada a exequibilidade prática da sua realização” até ao final daquele ano;

A existência de pedidos de libertação de créditos inscritos no Capítulo 50 do Orçamento do Estado em simultâneo com receitas próprias nos orçamentos de Serviços e Fundos Autónomos disponíveis, embora desvirtuando o disposto no decreto de execução orçamental, pode estar relacionada com alguma imprevisibilidade na cadência das verbas provenientes da União Europeia e com a necessidade de se dar cumprimento à regra do equilíbrio aplicável aos serviços e fundos autónomos”.

Esta argumentação não tem enquadramento no princípio da anualidade, segundo o qual a CGE, designadamente o Mapa II, deverá reportar as despesas efectivamente executadas no ano a que respeita e não incluir os montantes previstos para despesas do ano seguinte.

Quando são realizadas transferências de verbas para o sector empresarial do Estado, ou mesmo para fora do sector público, não existe qualquer controlo sobre a aplicação real desses fundos.

Os controlos efectuados em 2005 não consideraram a verificação física dos projectos, limitando-se à avaliação da execução da componente financeira, o que não permite a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos.

O DPP, no exercício do contraditório, veio referir:

“Aquando da preparação do PIDDAC 2005, primeiro ano da aplicação da metodologia de orçamentação por programas associada à utilização sistemática de objectivos/indicadores, os serviços executores sentiram algumas dificuldades na definição dos mesmos, o que, concomitantemente, explicou o reduzido envio quantificado desta informação ao DPP.

Contudo, no corrente ano, tem-se verificado uma sensível melhoria no acompanhamento e na avaliação da execução dos projectos inscritos em PIDDAC, na medida em que as entidades coordenadoras dos respectivos Programas Orçamentais têm fundamentado as alterações à programação submetidas à apreciação do DPP, designadamente, através da “justificação da alteração em termos de impacto nos objectivos, metas e indicadores definidos para o programa e para o (s) projecto envolvido (s)”, ao abrigo das disposições constantes do Despacho de Gestão aplicado ao PIDDAC 2006.

Neste contexto, este Departamento continuará a envidar todos os esforços no sentido de assegurar a melhoria no acompanhamento e na avaliação física e financeira da execução dos projectos, de modo a permitir “a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos”.

4.2.6 – PIDDAC previsional

4.2.6.1 – PIDDAC Global

A programação inscrita no PIDDAC 2005 envolveu um total de €6.724,0 milhões, o que representou 4,8% do Produto Interno Bruto. A composição deste financiamento englobava cerca de 60,5% de



recursos nacionais (€4.068,9 milhões) e 39,5% de financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão (€2.655,1 milhões).

Pela informação atinente ao PIDDAC inicial referenciada nos orçamentos dos últimos quatro anos, por fonte de financiamento, e constante do quadro IV.1, verifica-se que o investimento total previsto para 2005 inverteu a tendência decrescente verificada entre 2002 e 2004.

Esta tendência não se confirmou, todavia, na execução, como veremos mais à frente (cfr. ponto 4.2.7.1).

Quadro IV.1 – Fontes de financiamento do PIDDAC previsto

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento		2002		2003		2004		2005	
		Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 901,1	43,7	2 464,4	39,4	2 361,7	40,3	2 604,5	38,7
	Outras Fontes	908,3	13,7	1 010,5	16,2	891,8	15,2	1 464,4	21,8
Financiamento Comunitário	Cap. 50	288,8	4,3	199,5	3,2	332,4	5,7	254,4	3,8
	Outras Fontes	2 540,9	38,3	2 581,6	41,3	2 275,3	38,8	2 400,7	35,7
Total		6 639,1	100,0	6 256,0	100,0	5 861,2	100,0	6 724,0	100,0

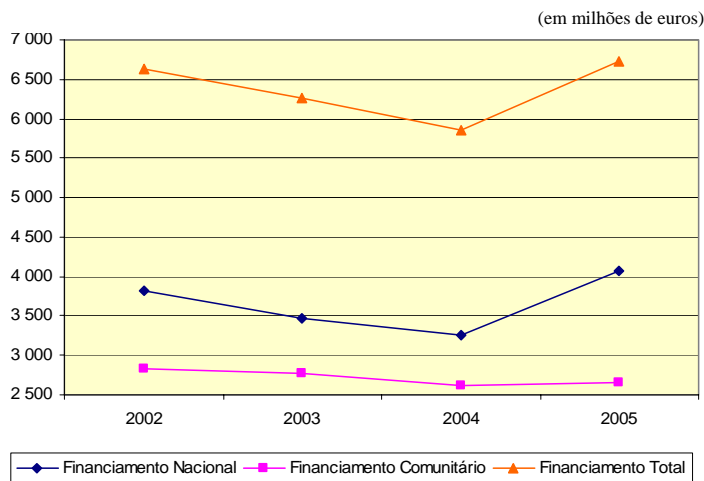
Fonte: OE de 2002 a 2005.

As diferentes fontes de financiamento apresentaram, nestes quatro anos, uma estrutura idêntica, sendo o financiamento nacional a fonte mais expressiva, com cerca de 57,4% do total do financiamento, em 2002, cerca de 56%, nos anos de 2003 e de 2004, e 60,5% em 2005.

O acréscimo do investimento previsto para 2005, face ao investimento previsto para o ano anterior, foi de €862,8 milhões, o que representa 12,8%. Relativamente a 2003 e 2002, o aumento verificado em 2005 foi de €468,0 milhões (7,0%) e de €84,9 milhões (1,3%), respectivamente.

Como se observa no gráfico IV.1, as previsões, quer do financiamento nacional quer do comunitário, sofreram reduções de valor nos anos de 2002 a 2004. Em 2005 verificou-se um aumento da previsão global do investimento, com um crescimento mais acentuado na componente nacional do que na comunitária.

Gráfico IV.1 – Evolução do financiamento previsto de 2002 a 2005



Fonte: OE de 2002 a 2005.

Como consta no quadro IV.2, o PIDDAC previsto no OE para os Serviços Integrados foi de €1.714,4 milhões, representando 25,5% do total. O montante atribuído aos Serviços e Fundos Autónomos foi de €5.009,6 milhões (74,5%).

Quadro IV.2 – Financiamento previsto por tipologia de serviço

(em milhões de euros)

	Fontes de Financiamento	Valor	Estrutura (%)
Serviços Integrados	Financiamento Nacional	1 460,0	21,7
	Receitas Gerais	1 459,3	21,7
	Auto financiamento	0,8	0,0
	Financiamento Comunitário	254,4	3,8
Total dos Serviços Integrados		1 714,4	25,5
Serviços e Fundos Autónomos	Financiamento Nacional	2 608,9	17,0
	Receitas Gerais	1 144,5	17,0
	Auto financiamento	1 464,4	21,8
	Financiamento Comunitário	2 400,7	35,7
Total dos Serviços e Fundos Autónomos		5 009,6	74,5
Total		6 724,0	100,0

Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

No PIDDAC previsto, a contrapartida nacional aos fundos comunitários registou €2.417,1 milhões e representou cerca de 59,4% do financiamento nacional total.

A programação financeira co-financiada (nacional e comunitária) envolveu cerca de 73,9% do PIDDAC total previsto, correspondendo 36,0% (€2.417,1 milhões) a financiamento nacional e 37,9% (€2.552,2 milhões) a financiamento comunitário. Os fundos destinados ao QCA III, no montante de €4.207,1 milhões, representaram 84,7% da programação co-financiada (€4.969,3 milhões).

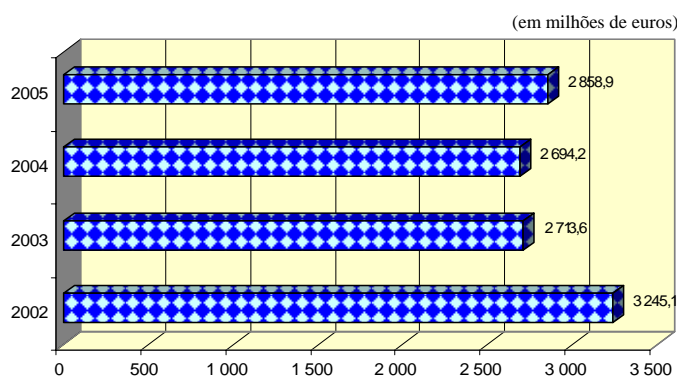


4.2.6.2 – PIDDAC – Cap. 50

Como se poderá observar adiante, no quadro IV.3 (cfr. ponto 4.2.7.1), as dotações orçamentais inscritas inicialmente no Cap. 50¹, para a execução anual do PIDDAC, foram de €2.858,9 milhões, representando 42,5% do PIDDAC total. Deste montante, 60,0% (€1.714,4 milhões) foi orientado para os Serviços Integrados (financiamento nacional e comunitário) e 40,0% para os Serviços e Fundos Autónomos, neste caso através de receitas gerais (€1.144,5 milhões).

À semelhança do observado no PIDDAC global, também no Cap. 50 se verificou, em 2005, uma inflexão na tendência decrescente do investimento ocorrida entre 2002 e 2004 (cfr. gráfico IV.2).

Gráfico IV.2 – Evolução do financiamento previsto no Cap. 50 de 2002 a 2005



Fonte: OE de 2002 a 2005.

4.2.7 – Análise da execução do PIDDAC

4.2.7.1 – PIDDAC Global

Ao PIDDAC inicial previsto no OE foram introduzidas alterações orçamentais, ao longo da sua execução, as quais totalizaram €289,3 milhões, e deram origem a uma dotação ajustada de €7.013,4 milhões. Deduzidos os valores cativos à dotação ajustada, a dotação disponível fixou-se nos €6.654,6 milhões, ou seja, menos €69,4 milhões do que o montante inicialmente previsto no OE.

Como se pode observar no quadro seguinte, a dotação disponível repartiu-se pelos Serviços Integrados e pelos Serviços e Fundos Autónomos, na proporção de 19,6% (€1.304,5 milhões) e de 80,4% (€5.350,2 milhões), respectivamente.

¹ O Cap. 50 engloba o financiamento total dos Serviços Integrados (financiamento nacional e financiamento comunitário) e as receitas gerais dos Serviços e Fundos Autónomos.

Quadro IV.3 – PIDDAC por tipologia de serviço

(em milhões de euros)

	Fontes de Financiamento	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxa de Execução (C/B)
		Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)	
Serviços Integrados	Financiamento Nacional	1 460,0	21,7	1 053,2	15,8	999,3	23,4	94,9
	Receitas Gerais	1 459,3	21,7	1 042,4	15,7	996,7	23,4	95,6
	Auto financiamento	0,8	0,0	10,8	0,2	2,6	0,1	23,7
	Financiamento Comunitário	254,4	3,8	251,3	3,8	67,8	1,6	27,0
Total dos Serviços Integrados		1 714,4	25,5	1 304,5	19,6	1 067,1	25,0	81,8
Serviços e Fundos Autónomos	Financiamento Nacional	2 608,9	38,8	2 847,0	42,8	1 701,1	39,9	59,8
	Receitas Gerais	1 144,5	17,0	1 121,1	16,8	1 025,4	24,0	91,5
	Auto financiamento	1 464,4	21,8	1 635,0	24,6	606,1	14,2	37,1
	Financiamento no subsector	0,0	0,0	38,2	0,6	27,9	0,7	72,9
	Financiamento de outros subsectores	0,0	0,0	52,7	0,8	41,8	1,0	79,3
	Financiamento Comunitário	2 400,7	35,7	2 503,2	37,6	1 497,7	35,1	59,8
Total dos Serviços e Fundos Autónomos		5 009,6	74,5	5 350,2	80,4	3 198,8	75,0	59,8
Total		6 724,0	100,0	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0	64,1

Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Pela análise dos dados constantes do quadro IV.3 apura-se uma execução de €4.265,9 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução¹, face à dotação disponível, de 64,1%. Em relação à dotação inicial e à dotação ajustada, a taxa de execução foi de 63,4% de 60,8%, respectivamente.

A componente do financiamento comunitário envolveu €1.565,5 milhões, o que representou 36,7% do total da execução, e a componente nacional 63,3% (€2.700,4 milhões).

O valor executado pelos Serviços Integrados foi de €1.067,1 milhões e o executado pelos Serviços e Fundos Autónomos de €3.198,8 milhões. Do montante executado pelos Serviços Integrados, €401,8 milhões reportam-se a transferências efectuadas para o sector empresarial do Estado, ou seja, 37,7%.

Refira-se que os Serviços Integrados, com uma taxa de execução de 81,8%, representaram 25,0% do total executado. Os Serviços e Fundos Autónomos representaram 75,0% do total executado, e atingiram uma taxa de execução de 59,8%.

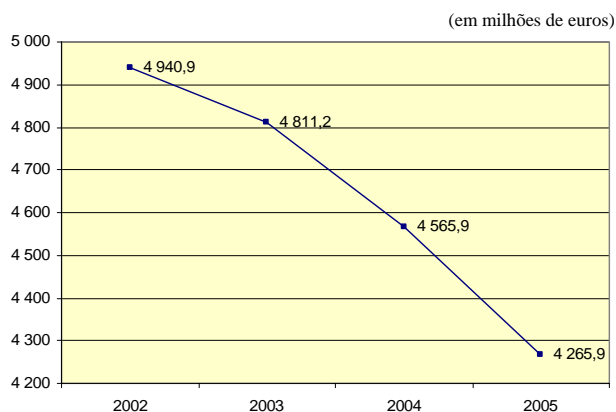
No caso dos Serviços Integrados, a taxa de execução foi superior em 17,7% à taxa média (64,1%) e nos Serviços e Fundos Autónomos inferior em 4,3%.

A comparação entre a execução do PIDDAC, em 2005, e as dos anos de 2002, 2003 e 2004, evidencia uma tendência crescente de redução do valor global executado desde 2003, como se verifica pelo gráfico seguinte.

¹ A taxa de execução considerada neste capítulo é calculada considerando a dotação disponível.



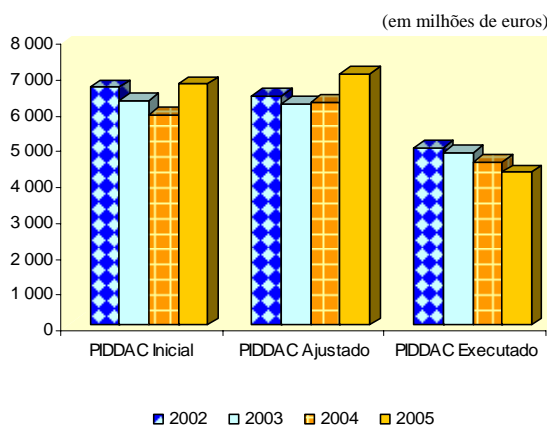
Gráfico IV.3 – Evolução da execução do PIDDAC de 2002 a 2005



Fonte: PCGE 2002 a 2004 e informação proveniente do SIPIDDAC.

A tendência da redução do PIDDAC executado, continuou e até se acentuou em 2005 apesar de se ter verificado, acréscimos quer no PIDDAC inicial quer no PIDDAC ajustado, como ressalta do gráfico seguinte:

Gráfico IV.4 – Evolução do PIDDAC de 2002 a 2005



Fonte: PCGE 2002 a 2004 e informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.7.1.1 – Despesa por ministério

Analisando o PIDDAC inicial por ministério, verifica-se uma concentração correspondente a 83,7% do total (€5.631,4 milhões) em cinco dos quinze ministérios: MOPTC (€2.850,8 milhões), MEI (€931,5 milhões), MADRP (€830,7 milhões), MCTES (€549 milhões) e MAOTDR (€469,3 milhões).

A distribuição dos montantes na dotação ajustada manteve também, e até consolidou, a concentração de verbas (86,0%) nos mesmos cinco ministérios - MOPTC (43,8%), MEI (15,0%), MADRP (12,1%), MCTES (9,3%) e MAOTDR (5,8%) – como se observa no quadro IV.4,

Quadro IV.4 – PIDDAC por ministério

(em milhões de euros)

Ministério	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Dotação Ajustada		Cativos (D)	Dotação Disponível	
	Valor (A)	Estrutura (%)		Valor (C=A+B)	Estrutura (%)		Valor (E=C-D)	Estrutura (%)
EGE	98,6	1,5	-18,1	80,5	1,1	7,5	73,0	1,1
MADRP	830,7	12,4	17,7	848,4	12,1	3,0	845,4	12,7
MAI	51,5	0,8	-4,1	47,4	0,7	2,1	45,3	0,7
MAOTDR	469,3	7,0	-59,7	409,6	5,8	91,6	318,0	4,8
MCTES	549,0	8,2	101,7	650,7	9,3	36,6	614,1	9,2
MC	136,5	2,0	-18,3	118,1	1,7	18,4	99,8	1,5
MDN	66,4	1,0	34,3	100,7	1,4	2,0	98,7	1,5
ME	125,9	1,9	-17,6	108,3	1,5	4,9	103,4	1,6
MEI	931,5	13,9	117,4	1 049,0	15,0	10,0	1 039,0	15,6
MFAP	102,3	1,5	-11,0	91,3	1,3	12,7	78,6	1,2
MJ	149,6	2,2	-25,3	124,3	1,8	37,0	87,3	1,3
MNE	23,0	0,3	-4,0	19,0	0,3	5,0	14,0	0,2
MOPTC	2 850,8	42,4	220,3	3 071,1	43,8	98,1	2 973,0	44,7
MS	190,5	2,8	-46,6	143,8	2,1	30,0	113,8	1,7
MTSS	148,4	2,2	2,8	151,2	2,2	0,0	151,2	2,3
Total	6 724,0	100,0	289,3	7 013,4	100,0	358,7	6 654,6	100,0

Fonte: OE 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

No decurso da execução, as alterações orçamentais representaram 4,3% do PIDDAC inicial, ou seja, €289,3 milhões. As alterações orçamentais que mais contribuíram para o aumento da dotação inicial verificaram-se em três dos ministérios com mais elevadas dotações iniciais (MOPTC, MEI e MCTES), como se pode verificar no quadro supra

As alterações orçamentais que mais contribuíram para a diminuição das dotações inicialmente previstas verificaram-se no MS (24,5%), no EGE (18,4%), no MNE (17,2%) e no MJ (16,9%). Considerando a afectação de cativos por ministério, conclui-se que naqueles quatro ministérios foram cativados valores percentualmente elevados: 29,8% no MJ, 26,3% no MNE e 20,9% no MS.

Pela leitura do quadro seguinte verifica-se que o MOPTC, com €1.859,2 milhões, apresenta o mais elevado financiamento executado (43,6% do total), seguindo-se o MADRP, com €640,5 milhões (15,0%), e o MEI, com €533,2 milhões (12,5%). O ME, o MC, o EGE, o MJ, o MAI, o MFAP e o MNE situaram-se em valores inferiores a 2%.



Quadro IV.5 – PIDDAC executado por ministério

(em milhões de euros)

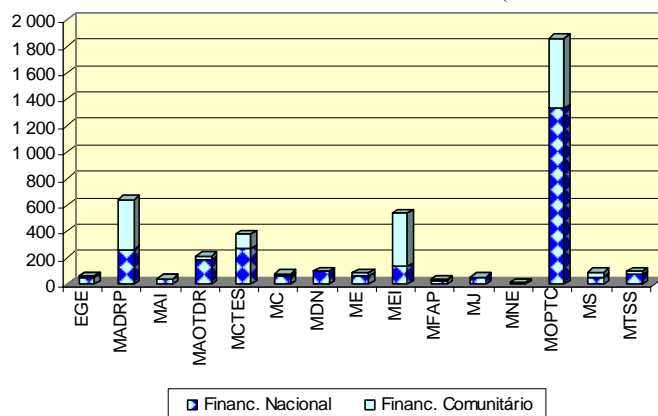
Ministério	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Financiamento Total	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
EGE	54,1	2,0	5,0	0,3	59,1	1,4
MADRP	259,7	9,6	380,8	24,3	640,5	15,0
MAI	40,3	1,5	1,6	0,1	41,9	1,0
MAOTDR	184,1	6,8	30,1	1,9	214,2	5,0
MCTES	265,9	9,8	112,1	7,2	378,0	8,9
MC	62,1	2,3	14,0	0,9	76,1	1,8
MDN	94,4	3,5	0,0	0,0	94,4	2,2
ME	62,3	2,3	20,4	1,3	82,7	1,9
MEI	130,1	4,8	403,2	25,8	533,2	12,5
MFAP	30,4	1,1	1,9	0,1	32,4	0,8
MJ	54,1	2,0	1,3	0,1	55,5	1,3
MNE	12,1	0,4	0,0	0,0	12,1	0,3
MOPTC	1 327,3	49,2	531,9	34,0	1 859,2	43,6
MS	52,4	1,9	39,3	2,5	91,7	2,1
MTSS	71,0	2,6	23,8	1,5	94,9	2,2
Total	2 700,4	100,0	1 565,5	100,0	4 265,9	100,0

Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

O financiamento comunitário orientou-se fundamentalmente para os ministérios envolvidos na programação financeira do QCA III, em especial, para os responsáveis pelos incentivos ao sector produtivo, conforme resulta do gráfico seguinte.

Gráfico IV.5 – PIDDAC executado por ministério

(em milhões de euros)

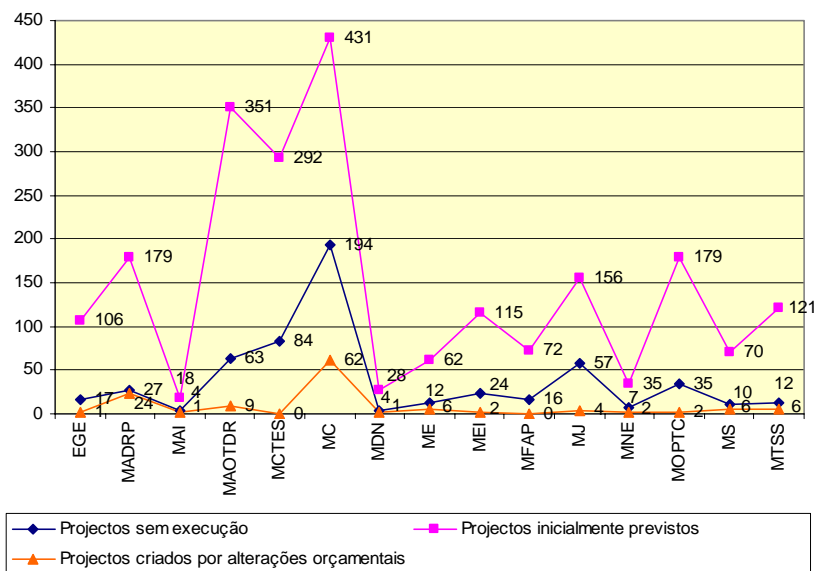


Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

Constata-se que o financiamento comunitário superou a componente nacional no MEI e no MADRP, o que teve correspondência na execução do P022-Agricultura e Desenvolvimento Rural, do P023 – Pescas e do P025 – Modernização e Internacionalização da Economia, que também apresentaram financiamento comunitário superior ao nacional.

Pela observação do gráfico IV.5, que representa, por ministério, o número de projectos previstos, sem execução e criados por alterações orçamentais, ressalta que, no MC, dos 431 projectos, incluindo 62 projectos criados por alterações orçamentais, 194 (39,4%) não apresentaram qualquer execução e, no MFAP, dos 72 projectos inicialmente previstos, 16 (22,2%) não foram executados. É ainda de referir que, no MJ, foram previstos inicialmente 156 projectos e criados 4 por alterações orçamentais, não tendo 57 dos projectos apresentado qualquer execução (36,5%).

Gráfico IV.6 – Projectos por ministério



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

O gráfico anterior evidencia que todos os ministérios apresentaram projectos sem execução e só o MFAP e o MCTES não procederam a alterações orçamentais para inscrição de novos projectos.

4.2.7.1.2 – Despesa por Programa Orçamental

Para 2005, o PIDDAC contemplou 25 programas orçamentais, que se estruturaram em 67 medidas e 2.341 projectos.

Pela análise do quadro IV.6, observa-se que as alterações orçamentais ocorridas variaram nos diferentes programas, destacando-se o P024 e o P025 com os valores absolutos mais elevados, €216,9 milhões e €119,3 milhões, respectivamente. As alterações orçamentais que, percentualmente, mais aumentaram a dotação inicial ocorreram no P005 (306,6%), no P009 (78,5%) e no P012 (74,5%). Relativamente às alterações orçamentais de sentido inverso, é de evidenciar o P010 (41,4%), o P015 (23,0%) e o P016 (21,8%).

Releva-se ainda que o orçamento do P005, após alterações orçamentais no total de €46,0 milhões e um cativo de €1,9 milhões, passou a ter disponível uma dotação de €44,1 milhões, ou seja, apresentou um acréscimo de 389,8% em relação à dotação inicial constante do OE.



Quadro IV.6 – PIDDAC por programa orçamental

(em milhões de euros)

Programa	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Dotação Ajustada		Cativos (D)	Dotação Disponível		Execução				
	Valor (A)	Estrutura (%)		Valor (C=A+B)	Estrutura (%)		Valor (E=C-D)	Estrutura (%)	Valor (F)	Estrutura (%)	Taxa (F/A)	Taxa (F/C)	Taxa (F/E)
P001	387,3	5,8	-45,2	342,1	4,9	40,5	301,6	4,5	142,1	3,3	36,7	41,5	47,1
P002	298,8	4,4	23,3	322,2	4,6	15,5	306,7	4,6	228,8	5,4	76,6	71,0	74,6
P003	101,2	1,5	-0,1	101,2	1,4	0,6	100,6	1,5	72,9	1,7	72,0	72,0	72,4
P004	9,3	0,1	-1,8	7,5	0,1	2,8	4,7	0,1	4,5	0,1	48,3	60,1	96,3
P005	11,3	0,2	34,7	46,0	0,7	1,9	44,1	0,7	43,2	1,0	381,6	93,9	97,9
P006	82,3	1,2	-8,1	74,1	1,1	15,2	59,0	0,9	34,9	0,8	42,4	47,0	59,2
P007	58,2	0,9	2,0	60,2	0,9	1,8	58,4	0,9	58,3	1,4	100,1	96,8	99,8
P008	142,2	2,1	-24,4	117,7	1,7	34,5	83,3	1,3	51,7	1,2	36,4	43,9	62,1
P009	39,8	0,6	31,3	71,1	1,0	0,2	70,9	1,1	64,5	1,5	161,9	90,7	90,9
P010	1,9	0,0	-0,8	1,1	0,0	0,8	0,3	0,0	0,3	0,0	14,6	24,9	100,0
P011	115,4	1,7	-15,7	99,7	1,4	2,6	97,0	1,5	78,4	1,8	68,0	78,7	80,8
P012	85,5	1,3	63,7	149,2	2,1	6,0	143,3	2,2	73,6	1,7	86,0	49,3	51,4
P013	167,1	2,5	-35,8	131,3	1,9	28,4	102,9	1,5	84,4	2,0	50,5	64,2	82,0
P015	40,1	0,6	-9,2	30,9	0,4	2,2	28,6	0,4	9,5	0,2	23,8	30,9	33,3
P016	0,6	0,0	-0,1	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,4	0,0	69,7	89,1	89,1
P017	42,5	0,6	6,2	48,7	0,7	0,0	48,7	0,7	17,9	0,4	42,1	36,7	36,7
P018	261,9	3,9	-48,5	213,4	3,0	66,1	147,3	2,2	129,0	3,0	49,3	60,5	87,6
P019	178,9	2,7	-18,4	60,5	2,3	16,3	144,2	2,2	80,0	1,9	44,7	49,9	55,5
P020	131,2	2,0	-17,6	113,6	1,6	15,9	97,7	1,5	72,2	1,7	55,0	63,5	73,8
P021	39,9	0,6	-4,0	35,9	0,5	4,0	31,9	0,5	24,3	0,6	60,9	67,8	76,3
P022	704,5	10,5	-14,8	689,7	9,8	1,0	688,7	10,3	558,7	13,1	79,3	81,0	81,1
P023	94,8	1,4	32,8	127,6	1,8	2,6	125,0	1,9	56,7	1,3	59,9	44,5	45,4
P024	2 797,9	41,6	216,9	3 014,8	43,0	92,9	2 921,9	43,9	1 841,7	43,2	65,8	61,1	63,0
P025	909,2	13,5	119,3	1 028,6	14,7	5,8	1 022,8	15,4	524,9	12,3	57,7	51,0	51,3
P026	22,1	0,3	3,6	25,7	0,4	1,1	24,6	0,4	13,1	0,3	59,5	51,1	53,4
Total	6 724,0	100,0	289,3	7 013,4	100,0	358,7	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0	63,4	60,8	64,1

Fonte: OE, CGE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

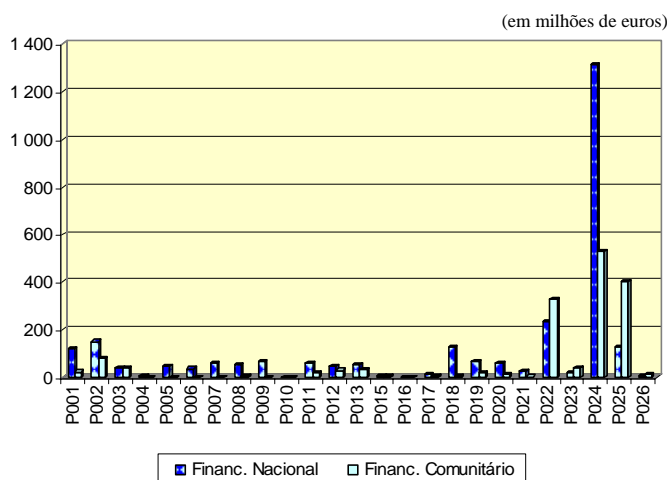
As taxas de execução, por programa orçamental, variaram entre os 45,4% (P023) e os 100% (P010). Salienta-se que o P010, com alterações orçamentais de €1,1 milhões e um cativo de €0,8 milhões, sofreu uma redução relativamente ao orçamento inicial de €1,9 milhões, o que resultou na dotação disponível de €0,3 milhões.

Realça-se ainda que os três programas com o valor executado mais elevado obtiveram taxas de execução inferiores à taxa de execução global – P001 (47,1%), P025 (51,3%) e P024 (63,0%).

A distribuição da execução do PIDDAC concentrou-se nos seguintes programas orçamentais: P024 (€1.841,7 milhões), P022 (€558,7 milhões), P025 (€524,9 milhões), P002 (€228,8 milhões), P001 (€142,1 milhões) e P018 (€129,0 milhões). Estes seis programas executaram €3.425,2 milhões, o que correspondeu a 80,3% do total.

Como se observa no gráfico IV.6, seis dos vinte e cinco programas orçamentais não incluíram financiamento comunitário. Foram eles o P004, o P005, o P007, o P009, o P010 e o P016. Cinco programas orçamentais apresentaram financiamento comunitário superior ao nacional (o P015, o P022, o P023, o P025, o P026).

Gráfico IV.7 – PIDDAC executado por programas orçamentais



Dos 2.341 projectos inscritos no PIDDAC de 2005, 566 não tiveram execução (24,2%). Através de alterações orçamentais foram inscritos 126 projectos, dos quais 24 não chegaram a ter execução, assim como 542 dos projectos inicialmente inscritos.

Neste âmbito, salienta-se o P020, com 412 projectos inicialmente previstos, em que 203 (49,3%) não apresentaram qualquer execução. Este PO atingiu uma taxa de execução de 73,8%.

O P015, com 60 projectos iniciais, 13 criados no decurso da execução e 30 não executados, apresentou uma taxa de execução de 33,3%.

No caso do P026, todos os 18 projectos inicialmente previstos apresentaram execução, atingindo uma taxa de execução de 53,4%.

4.2.7.1.3 – Despesa por classificação funcional

Como se observa no quadro seguinte, a estrutura das dotações por funções manteve-se semelhante, na dotação inicial, na dotação disponível e na execução.

Pela análise efectuada, observa-se também que as *funções económicas* representaram montantes superiores a 68% da dotação inicial e 71% da execução total.

Quadro IV.7 – PIDDAC por classificação funcional

(em milhões de euros)

Classificação Funcional	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Funções gerais de Soberania	1 029,3	15,3	929,1	14,0	628,1	14,7
Funções sociais	1 065,1	15,8	841,9	12,7	569,7	13,4
Funções económicas	4 629,7	68,9	4 883,6	73,4	3 068,1	71,9
Total	6 724,0	100,0	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0

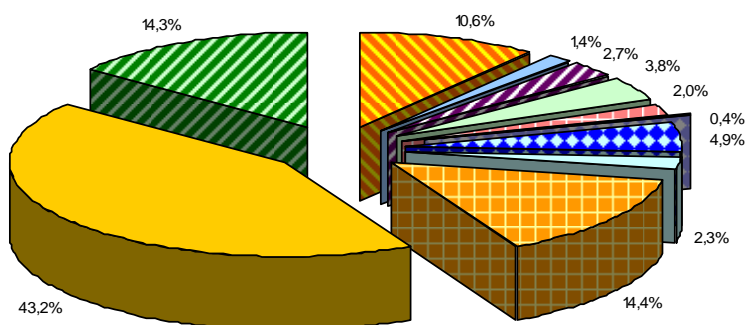
Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.



As *funções económicas*¹ e os *serviços gerais da administração pública*² envolveram, em conjunto, um total de €3.521,7 milhões, ou seja, 82,6% do investimento total. As *funções económicas* apresentaram uma taxa de execução na ordem de 63%, o que é ligeiramente inferior à média global de 64,1%.

Nas restantes funções³, os montantes executados representaram verbas inferiores a 5% do total da execução, como se observa no gráfico seguinte.

Gráfico IV.8 – PIDDAC executado por funções



■ Serviços Gerais da Adm. Pública	■ Defesa Nacional
■ Segurança e Ordem Pública	■ Educação
■ Saúde	■ Segurança Social
■ Habituação e Serviços Sociais	■ Serviços Sociais, Recreativos e Religiosos
■ Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	■ Transportes e Comunicações
■ Outras Funções Económicas	

Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.7.1.4 – Natureza da despesa

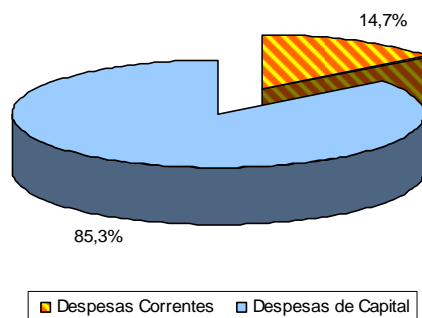
O investimento inicialmente proposto no OE/2005 previa €5.785,6 milhões para as despesas de capital e €938,4 milhões para as despesas correntes, o que representava cerca de 86% e 14% do investimento total, respectivamente. Esta relação manteve-se quase inalterada no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido 85,3% (€3.638,9 milhões) e as despesas de natureza corrente 14,7% (€627,0 milhões), como se observa no gráfico seguinte.

¹ As “funções económicas” englobam: “agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca”, “transportes e comunicações” e “outras funções económicas”.

² As “funções gerais de soberania” incluem: os “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.

³ As “funções sociais” englobam: “educação”, “saúde”, “segurança e acção sociais”, “habitação e serviços colectivos” e “serviços culturais, recreativos e religiosos”.

Gráfico IV.9 – Natureza da despesa executada



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

Numa análise por ministério destacam-se, com uma execução de despesa de capital superior a 90%; o MDN - 99,8% (€94,2 milhões); o MOPTC - 98,6% (€1.834,3 milhões) e o ME - 95,8% (€79,4 milhões). Relativamente à despesa corrente, verificaram-se valores superiores a 50%, no MC, com despesa corrente de 61,3% (€47 milhões), no MAOTDR, de 53,3% (€74,4 milhões), nos EGE, de 58,0% (€21,7 milhões), no MNE, de 61,3% (€4,6 milhões) e no MCTES, de 67,8% (€152,7 milhões).

4.2.7.1.5 – Despesa face às prioridades das GOP

O financiamento inicial do PIDDAC foi afecto às quatro GOP¹ apresentadas pelo Governo, nos seguintes termos:

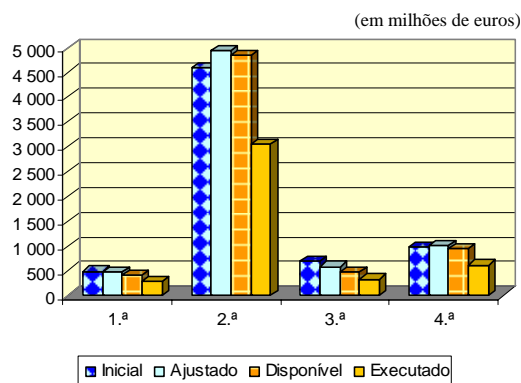
- ◆ 1.ª Grande Opção – Um Estado com autoridade, moderno e eficaz – 7,1%;
- ◆ 2.ª Grande Opção – Apostar no crescimento e garantir o rigor – 68,3%;
- ◆ 3.ª Grande Opção – Reforçar a justiça social, garantir a igualdade de oportunidades – 10,1%;
- ◆ 4.ª Grande Opção – Investir na qualidade dos Portugueses – 14,4%.

Em termos de execução, no gráfico seguinte podemos observar que a 2ª GOP representa o montante mais elevado do PIDDAC, com 71,5% de valor executado (€ 3.051,5 milhões) e 68,3% do inicialmente proposto.

¹ Cfr. Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro (Grandes Opções do Plano para 2005).



Gráfico IV.10 – PIDDAC face às prioridades das GOP



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

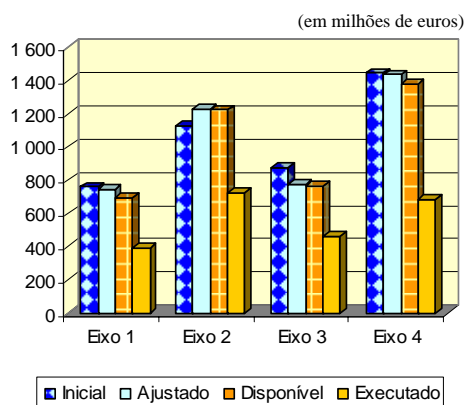
A 4ª GOP, com €612,4 milhões executados, obteve uma expressão, face ao total, de 14,4%. A 1ª e 3ª GOP apresentaram valores inferiores a 10%, sendo de realçar a 1ª GOP, com €270,4 milhões de execução, o que corresponde a 6,3% do total.

A taxa de execução apresentada pelas quatro GOP foi a seguinte: 2ª GOP – 63,0%, 3ª GOP – 69,7%, 4ª GOP – 65,3% e 1ª GOP – 68,1%.

4.2.7.1.6 – Despesa por eixo do QCA III

O PIDDAC inicial co-financiado no âmbito do QCA¹, no total de €4.207,1 milhões, representava 62,6% do investimento total previsto, tendo a execução correspondido ao montante de €2.267,4 milhões (53,2% do total executado).

Gráfico IV.11 – PIDDAC por eixos do QCA III²



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

¹ Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro; Eixo 3 – Afirmar a valia do território e a posição geoeconómica do País; Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social.

² Não foi incluído o Eixo 5 - Assistência Técnica por representar valores muito reduzidos (€4,0 milhões – 0,2% do total executado).

Como se pode observar pelo gráfico anterior, o orçamento inicial no Eixo 2 foi inferior ao orçamento ajustado e ao orçamento disponível, situação diferente da que ocorreu nos restantes eixos.

Quanto à execução, destacam-se os Eixos 2 e 4 que, conjuntamente, representaram 62,1% do total executado (€2.267,4 milhões).

4.2.7.1.7 – Despesa por região

No âmbito regional, cerca de 68% da despesa não foi passível de afectação geográfica: Várias NUT do Continente (50,4%); várias NUT do País (16,4%) e Estrangeiro (1,5%).

A despesa executada por NUT foi distribuída pela ordem seguinte: Região Norte (13,5%), Região de Lisboa e Vale do Tejo (11,3%), Região Centro (3,1%), Alentejo (1,7%), Algarve (1,2%) e Regiões Autónomas (0,7% – os Açores com cerca de 0,6% e a Madeira com cerca de 0,1%). Sendo a taxa média de execução de 64,1%, destacam-se com as taxas mais elevadas: o Estrangeiro (94,0%), várias NUT do Continente (72,1%) e as Regiões Autónomas da Madeira (71,0%) e dos Açores (70,5%) (cfr. quadro IV.8).

Quadro IV.8 – PIDDAC regionalizado

(em milhões de euros)

Regiões	Dotação Inicial		Dotação Ajustada		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxa de Execução (B/A)
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	
Norte	1 129,9	16,8	1 162,4	16,6	1 118,7	16,8	578,0	13,5	51,7
Centro	216,5	3,2	213,3	3,0	204,5	3,1	132,9	3,1	65,0
Lisboa e Vale do Tejo	965,9	14,4	830,3	11,8	741,9	11,1	483,5	11,3	65,2
Alentejo	192,1	2,9	146,5	2,1	137,1	2,1	72,2	1,7	52,7
Algarve	119,1	1,8	117,6	1,7	114,0	1,7	52,1	1,2	45,7
Várias NUT (Continente)	2 688,8	40,0	3 078,2	43,9	2 985,7	44,9	2 151,7	50,4	72,1
Açores	45,3	0,7	41,9	0,6	35,0	0,5	24,7	0,6	70,5
Madeira	8,0	0,1	9,3	0,1	8,6	0,1	6,1	0,1	71,0
Estrangeiro	40,0	0,6	72,1	1,0	67,0	1,0	63,0	1,5	94,0
Várias NUT (País)	1 318,5	19,6	1 341,7	19,1	1 242,1	18,7	701,6	16,4	56,5
Total	6 724,0	100,0	7 013,4	100,0	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0	64,1

Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.7.1.8 – Despesa por sector

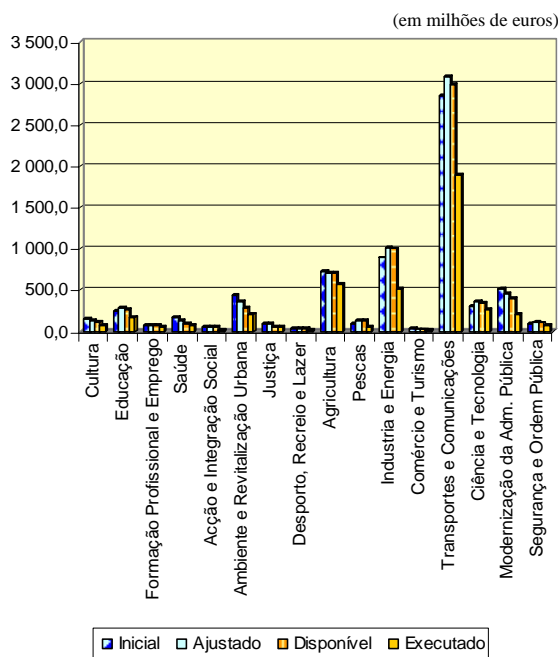
No sector dos *transportes e comunicações* foram aplicados €1.898,4 milhões, o que corresponde a 44,5% do total executado. De referir que seis dos dezasseis sectores (*ambiente e revitalização urbana, agricultura, indústria e energia, transportes e comunicações, ciência e tecnologia e modernização da administração pública*) representaram 85,5% (€3.646,5 milhões) do total investido.

A execução no sector produtivo, abrangendo a *agricultura, as pescas, a indústria e energia, e o comércio e turismo*, foi de €1.154,9 milhões, ou seja, 21,7% do total. Neste sector, a *agricultura* representou 13,4% do executado, as *pescas* 1,3%, a *indústria e energia* 12,0% e o *comércio e turismo* 0,4%.



Neste âmbito de análise, destacam-se, com as mais elevadas taxas de execução, os sectores da *justiça* (91,5%), da *saúde* (82,0%) e da *agricultura* (81,0%) (cfr. gráfico IV.12).

Gráfico IV.12 – PIDDAC por sector



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.7.2 – PIDDAC – Cap. 50

O Cap. 50, com €2.092,5 milhões executados, representou 49,1% do PIDDAC total, tendo obtido uma taxa média de execução de 86,3%.

É de realçar que 19,8% do executado no Cap. 50 (€414,1 milhões) se reporta a transferências efectuadas para o Sector Público Empresarial.

Os valores do PIDDAC inicial, os montantes disponíveis e o executado são evidenciados no quadro seguinte.

Quadro IV.9 – PIDDAC Cap. 50

(em milhões de euros)

Capítulo 50	PIDDAC Inicial		PIDDAC Disponível		PIDDAC Executado		Taxa de Execução (C/B)
	Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)	
Financiamento nacional	2 604,5	91,1	2 174,3	89,6	2 024,6	96,8	93,1
Financiamento comunitário	254,4	8,9	251,3	10,4	67,8	3,2	27,0
Total Geral	2 858,9	100,0	2 425,6	100,0	2 092,5	100,0	86,3

Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Como se pode observar pelo quadro anterior, o financiamento nacional do Cap. 50 representou 93,1% do total executado. Esta execução foi de €2.024,6 milhões, em que €999,3 milhões foram executados pelos Serviços Integrados e €1.025,4 milhões pelos Serviços e Fundos Autónomos.

O financiamento comunitário do Cap. 50, destinado aos Serviços Integrados, envolveu uma execução de €67,8 milhões, correspondendo a uma taxa de 27,0%.

Comparando a informação oriunda dos dois sistemas de informação do PIDDAC – SIPIDDAC do DPP e SCC da DGO (mapa 17) –, verificam-se divergências nos valores executados em todos os ministérios, sendo o total da diferença de €8,5 milhões (cfr. quadro IV.10).

Quadro IV.10 – PIDDAC executado Cap. 50

(em euros)

Ministério	SIPIDDAC		Mapa 17		Diferenças (A-C)	Diferenças (B-D)
	Financiamento Nacional (A)	Financiamento Comunitário (B)	Financiamento Nacional (C)	Financiamento Comunitário (D)		
EGE	54 088 017,00	4 373 635,00	65 760 368,83	4 373 636,84	-11 672 351,83	-1,84
MADRP	257 590 020,00	6 334 237,00	260 712 462,01	6 334 233,08	-3 122 442,01	3,92
MAI	40 334 182,00	1 596 264,00	40 334 181,54	1 596 263,88	0,46	0,12
MAOTDR	181 066 524,00	10 683 590,00	179 898 299,78	10 683 526,84	1 168 224,22	63,16
MCTES	251 675 146,00	1 468 853,00	243 231 303,97	1 468 854,80	8 443 842,03	-1,80
MC	62 005 449,00	1 638 725,00	61 983 681,88	1 637 798,41	21 767,12	926,59
MDN	94 387 340,00	0,00	97 960 917,24	0,00	-3 573 577,24	0,00
ME	62 313 435,00	20 136 499,00	62 314 680,68	20 136 498,68	-1 245,68	0,32
MEI	122 067 125,00	1 725 770,00	90 568 517,98	1 725 770,31	31 498 607,02	-0,31
MFAP	30 444 592,00	1 941 638,00	30 444 590,94	1 941 637,79	1,06	0,21
MJ	52 652 542,00	1 139 803,00	52 653 131,12	1 139 801,76	-589,12	1,24
MNE	12 113 503,00	0,00	12 113 500,92	0,00	2,08	0,00
MOPTC	759 382 638,00	15 460 212,00	761 363 083,37	14 325 836,14	-1 980 445,37	1 134 375,86
MS	32 703 895,00	1 083 654,00	39 322 730,91	1 331 792,62	-6 618 835,91	-248 138,62
MTSS	11 824 105,00	231 179,00	18 367 132,63	231 178,08	-6 543 027,63	0,92
Total	2 024 648 513,00	67 814 059,00	2 017 028 584	66 926 829	7 619 929,20	887 229,77

Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC e da CGE de 2005 – mapa 17.

Tendo em consideração a informação constante do quadro anterior, observa-se que o registo de valores no mapa 17 da CGE é inferior em €8,5 milhões à execução no SIPIDDAC. Esta diferença reflecte-se, essencialmente, em quatro ministérios: MEI (€31,5 milhões), MCTES (€8,4 milhões), MAOTDR (€1,2 milhões) e MC (€22,7 milhares).

Sobre as diferenças de valores identificadas no quadro anterior, o DPP esclareceu que, de acordo com as explicações solicitadas aos respectivos serviços, tal se deve ao seguinte:

- ◆ No MEI, à data do apuramento dos dados finais da DGO, em 15 de Março de 2006, ainda não estavam disponíveis as contas finais do IAPMEI, que apresentou o respectivo relatório de gerência só em Abril de 2006, nem foi introduzida uma alteração orçamental no ICEP, pelo que o carregamento final no SIPIDDAC só ocorreu em princípios de Maio 2006. Os dados constantes do SIPIDDAC foram considerados correctos pela Secretaria-Geral do MEI;
- ◆ No caso do MCTES, os dados da DGO não contemplam as alterações de Tutela dos projectos da UMIC e do POS Conhecimento, os quais transitaram do EGE para aquele Ministério;



- ◆ No que respeita ao MC, foram apontados erros no registo da informação financeira relativa aos Serviços e Fundos Autónomos, designadamente, em projectos do IPPAR, que não foram corrigidos pela DGO, considerando a Secretaria-Geral deste Ministério correctos os dados do SIPIDDAC;
- ◆ Relativamente ao MAOTDR, a DGO considera como executado os montantes requisitados pelos Serviços e Fundos Autónomos e não os pagamentos. As diferenças entre o valor das transferências e dos pagamentos constituem saldos a integrar em 2006. A DGO também não contabilizou os saldos de 2004 executados em 2005, os quais permaneceram na posse dos serviços, não tendo, por isso, sido objecto de requisição;
- ◆ Ainda no âmbito do MAOTDR, a mesma Direcção-Geral considerou como executado os saldos dos Serviços Integrados, quando estes não são tidos como despesa efectiva no SIPIDDAC.

Sobre estas divergências, a DGO, no exercício do contraditório, alegou:

“(…) A incoerência entre os Mapas II e 17 da Conta Geral do Estado e o Mapa XV decorre de, naqueles mapas, estarem incluídos os saldos das dotações do Orçamento de Estado de 2005, relativos a projectos co-financiados por fundos comunitários¹ levantados pelos serviços para serem integrados no OE/2006, e que não são considerados no Mapa XV.

Acresce ainda, o facto de terem sido efectuados registos pelos serviços no SIPIDDAC sem correspondência no Sistema de Informação Contabilística (SIC), por motivos alheios a esta Direcção-Geral. Refira-se, ainda, que a DGO emitiu certidões de receita para documentação das respectivas contas de gerência, não tendo havido contestação destes elementos”.

¹ “Nos termos do n.º 1 do Quadro 1 a que se refere o artigo 6.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, fica o Governo autorizado a proceder à “transferência para o Orçamento do Estado de 2006 dos saldos das dotações dos projectos com co-financiamento comunitário, constantes do orçamento do ano económico anterior, para projectos de idêntico conteúdo, tendo em vista as características desses projectos e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas””.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO V

*Subsídios, Créditos e Outras
Formas de Apoio Concedidas
pelo Estado*



V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO

5.1 – Considerações Gerais

5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas 05 – Subsídios, 04 – Transferências correntes e 08 – Transferências de capital, desagregadas por sociedades e quase-sociedades não financeiras (públicas e privadas)¹, sociedades financeiras (bancos e outras instituições financeiras e companhias de seguros e fundos de pensões), instituições sem fins lucrativos e famílias².

Note-se que o rigor dos valores constantes dos quadros seguintes depende:

- ◆ Da correcta classificação económica das despesas, o que nem sempre se verifica, conforme foi referido no ponto 3.3.2;
- ◆ Do cumprimento dos princípios da unidade e universalidade, consagrados no art.º 105.º da Constituição da República Portuguesa e no art.º 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental³, o que não se tem verificado, uma vez que têm sido pagos apoios financeiros também por operações específicas do Tesouro, à margem do Orçamento do Estado (Cfr. ponto 3.1.a)). Em 2005 esses pagamentos atingiram os €345,5 milhões, subavaliando a despesa orçamental em apreço⁴.

a) Serviços integrados

Relativamente aos serviços integrados, os apoios financeiros não reembolsáveis pagos por despesa orçamental, em 2005, ascenderam a €2.172,9 milhões (mais €535,0 milhões do que no ano anterior), evidenciando-se no quadro seguinte a sua distribuição por sector institucional:

¹ Doravante designadas por empresas públicas e empresas privadas.

² As notas explicativas do classificador económico (anexo III do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro) indicam que no agrupamento:

- transferências correntes“(…) são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.”;
- subsídios são registados os movimentos que “(…) correspondem aos fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas (...) destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção.” e a “(…) compensações provenientes das políticas activas de emprego e formação profissional.”;
- transferências de capital, a contabilizar segundo critério idêntico às transferências correntes, para financiar despesas de capital.

³ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada, pela terceira vez, pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que procede à sua republicação em anexo.

⁴ Dos €374,6 milhões pagos por operações específicas do Tesouro, a “título de assunção de passivos” e “regularização de responsabilidades”, não foram considerados aqueles que não consubstanciam apoios.

Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados – por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	361 545 699	28 843 789	446 104 522	836 494 011	38,5
Empresas privadas	42 820 256	338 892 064	350 181 292	731 893 612	33,7
Bancos e outras instituições financeiras	234 424 141	199 058	-	234 623 199	10,8
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	12 458	-	12 458	0,0
Instituições sem fins lucrativos	688 737	154 217 089	54 016 642	208 922 469	9,6
Famílias ^(*)	12 803 285	147 103 328	1 048 452	160 955 065	7,4
Total	652 282 119	669 267 786	851 350 908	2 172 900 813	100,0
Percentagem	30,0	30,8	39,2	100,0	

(*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Mapa 12 – “Despesas pagas, especificadas de acordo com a classificação económica, comparadas com as do ano económico anterior”. do Volume II da CGE/2005 (Tomo I).

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – *Subsídios* ascenderam a €652,3 milhões (30,0% dos apoios concedidos directamente pelos serviços integrados). Da importância registada como *subsídios*, destacam-se €361,5 milhões (55,4%) pagos a empresas públicas (dos quais €342,1 milhões processados pelo Cap. 60 do Ministério das Finanças) e €234,4 milhões (35,9%) pagos a *bancos e outras instituições financeiras* (que o actual classificador não distingue entre públicas e privadas¹), relativos a bonificação de juros (€219,6 milhões, dos quais €182,3 milhões para o crédito bonificado à habitação própria²) e a compensação de juros (€14,8 milhões).

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição daqueles apoios, por Ministério:

¹ Ao contrário do anterior, o que constitui uma lacuna por não permitir distinguir os sectores institucionais público ou privado beneficiários das transferências.

² Refira-se que, foram ainda pagos, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, €162,8 milhões relativos a estas bonificações (€137,7 milhões referentes a empréstimos contraídos no Continente e o restante nas Regiões Autónomas). Cfr. Relatório de Auditoria n.º 26/06-AUDIT, 2.ª Secção aos apoios do Estado: Bonificação de juros – habitação própria, Compensação de juros, Subsídios e indemnizações compensatórias.



Quadro V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados – por Ministério

(em euros)

Ministérios	05 – Subsídios		04 – Transferências correntes		08 – Transferências de capital	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	23 922 672	3,7	20 492 133	3,1	24 183 389	2,8
Administração Interna	4 082	0,0	49 074 044	7,3	15 292 357	1,8
Negócios Estrangeiros	4 397 058	0,7	9 514 857	1,4	-	-
Finanças e Administração Pública	612 817 058	93,9	63 752 823	9,5	-	-
Defesa Nacional	146 739	0,0	9 344 648	1,4	-	-
Justiça	-	-	3 166 098	0,5	-	-
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	-	-	129 935	0,0	7 484 756	0,9
Economia e da Inovação	974 207	0,1	7 294 866	1,1	223 750	0,0
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	8 479 079	1,3	11 161 458	1,7	1 268 256	0,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	73 156	0,0	15 525 425	2,3	788 758 120	92,6
Trabalho e Solidariedade Social	125 804	0,0	5 801 440	0,9	-	-
Saúde	31 849	0,0	4 383 311	0,7	-	-
Educação	-	-	401 185 230	59,9	16 000	0,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	-	-	32 258 218	4,8	12 355 213	1,5
Cultura	1 310 415	0,2	36 183 301	5,4	1 769 067	0,2
Total	652 282 119	100,0	669 267 786	100,0	851 350 908	100,0

Fonte: Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas subsector Estado” do Volume II da CGE/2005 (Tomos IV e V).

Como se observa no quadro anterior, relativamente aos *subsídios* salientam-se:

- ♦ o Ministério das Finanças e Administração Pública, com €612,8 milhões (93,9% do total), montante respeitante às referidas bonificações e compensação de juros, bem como a *subsídios* concedidos a empresas públicas de vários sectores (€342,1 milhões) e a empresas privadas (€36,3 milhões). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”;
- ♦ os Encargos Gerais do Estado, com €23,9 milhões (3,7%), correspondendo essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social, dos quais se destacam os relativos ao porte pago (€22,9 milhões) e a apoios à comunicação social (€0,9 milhões);
- ♦ o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com €8,5 milhões (1,3%), destinando-se €6,7 milhões a *famílias*, pagos pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais, ao nível da actividade “Silvicultura e exploração florestal e actividade cinegética”, e €1,8 milhões concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito do Programa “Pescas”, dos quais €1,7 milhões a empresas privadas.

Relativamente às *transferências correntes* destacam-se:

- ♦ o Ministério da Educação, totalizando €401,2 milhões (59,9%), onde se evidenciam:
 - ◇ €372,9 milhões de *transferências* efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação, das quais para empresas privadas €304,6 milhões, essencialmente no âmbito da actividade “Redes de ensino privado, cooperativo e solidário” (€282,3 milhões, onde se destacam o ensino básico e secundário com €252,8 milhões e o ensino profissional com €24,6 milhões), para as *famílias* (€45,0 milhões, principalmente ao nível da medida “Apoio sócio-

educativo ao ensino não superior”, do programa “Acção social escolar”, com €44,6 milhões) e *instituições sem fins lucrativos* (€23,3 milhões, onde se salientam as *transferências* para associações e cooperativas de educação especial com €13,3 milhões e para instituições particulares de solidariedade social com €6,6 milhões);

- ◇ €21,6 milhões de *transferências* da Direcção-Geral de Formação Vocacional, essencialmente para escolas profissionais privadas no âmbito da medida “Ensino básico e secundário”, do programa com a mesma designação;
- ◆ o Ministério das Finanças e Administração Pública, com €63,8 milhões (9,5%), dos quais €61,5 milhões respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ);
- ◆ o Ministério da Administração Interna, ascendendo a €49,1 milhões (7,3%), dos quais €42,5 milhões se referem a *transferências* dos serviços de protecção civil para *instituições sem fins lucrativos* no âmbito da medida “Protecção civil”, do programa “Segurança e protecção civil”¹ e €5,8 milhões a *transferências* dos governos civis essencialmente para *instituições sem fins lucrativos*;
- ◆ o Ministério da Cultura, com €36,2 milhões (5,4%), onde se destacam as *transferências* do Instituto das Artes, no montante de €17,4 milhões, das quais €17,3 milhões no âmbito da medida “Divulgação e promoção das artes” do Programa “Cultura” (€10,0 milhões para *instituições sem fins lucrativos* e €7,2 milhões para empresas privadas) e as da Secretaria-Geral, ascendendo a €18,0 milhões, das quais €9,4 milhões para a Casa da Música e €8,0 milhões para o Centro Cultural de Belém;
- ◆ o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com €32,3 milhões (4,8%), onde se evidenciam as *transferências* do Fundo de Acção Social (€23,6 milhões, dos quais €21,4 milhões para as *famílias* e o restante para *instituições sem fins lucrativos*) e as da Direcção-Geral do Ensino Superior (€6,5 milhões, essencialmente para *instituições sem fins lucrativos*);
- ◆ os Encargos Gerais do Estado, com €20,5 milhões (3,1%), com destaque para as *transferências* do Instituto Português da Juventude (€14,1 milhões, dos quais €14,0 milhões no âmbito da medida “Serviços e equipamentos para a juventude”, do programa “Desporto, recreio e apoio ao associativismo juvenil”, sendo €11 milhões para *instituições sem fins lucrativos* e €3 milhões para *famílias*), da Comissão para a Igualdade dos Direitos das Mulheres (€3,7 milhões, para *instituições sem fins lucrativos*, dos quais €3,5 milhões no âmbito da actividade “Sistema de apoio técnico e financeiro às ONG”, da medida “Promoção da igualdade”, integrada no programa “Formação profissional e emprego”);
- ◆ o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com €15,5 milhões (2,3%), destacando-se as *transferências* do Gabinete de Estudos e Planeamento para empresas públicas (€12,8 milhões, dos quais €11,8 milhões se destinaram à EP – Estradas de Portugal, no âmbito da actividade “Estudos e Projectos”, da medida “Assistência técnica” do programa “Transportes”).

¹ Relativo às actividades “Gestão de emergências em casos inundações incêndios e sismos” €19,7 milhões, “Protecção social complementar” €11,6 milhões e “Gestão Administrativa” €11,3 milhões.



Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, merecem destaque:

- ◆ o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com €788,8 milhões (92,6%), correspondendo €439,0 milhões a *transferências* para empresas públicas e €349,8 milhões para empresas privadas. Estes apoios foram pagos através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (€782,7 milhões) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (€6,1 milhões). Destas verbas €726,2 milhões foram processados através do Cap. 50 – “Investimentos do Plano”, em vários programas relativos ao sector dos transportes e o restante (€62,6 milhões) foi processado pelo orçamento de funcionamento, destinando-se a empresas públicas não identificadas na CGE;
- ◆ os Encargos Gerais do Estado, com €24,2 milhões (2,8%), dos quais €23,8 milhões processados pelo Cap. 50 – “Investimentos do Plano”, destacando-se as *transferências* pagas pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (€19,5 milhões para *instituições sem fins lucrativos*, no âmbito da medida “Desenvolvimento comunitário e equipamentos colectivos”, do programa “Desenvolvimento Local, Urbano e Regional”);
- ◆ o Ministério da Administração Interna, ascendendo a €15,3 milhões (1,8%), onde se salientam as *transferências* pagas pelo Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (€9,6 milhões) e pelo Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações (€4,6 milhões) ambas a *instituições sem fins lucrativos*, no âmbito da medida “Protecção civil”, do programa “Segurança e protecção civil”.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos dos serviços integrados a empresas, incluindo os *empresários em nome individual e sociedades financeiras*, respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – *Subsídios*, 04 – *Transferências correntes* e 08 – *Transferências de capital*, que ascenderam a € 1.804,1 milhões¹.

¹ As transferências para entidades pertencentes ao sector público empresarial são analisadas de forma mais detalhada no Capítulo X.

Quadro V.3 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito

(em euros)

EMPRESAS PÚBLICAS		836 494 011	EMPRESAS PRIVADAS		731 893 612
05 – Subsídios		361 545 699	05 – Subsídios		42 820 256
Ministério das Finanças e Administração Pública			Ministério das Finanças e Administração Pública		
DGT – Comunicação social	163 024 435		DGT – Construção rodoviária	21 611 138	
DGT – Transportes ferroviários	82 620 000		DGT – Transportes ferroviários	5 223 091	
DGT – Transportes rodoviários	57 735 479		DGT – Comunicações	5 192 856	
DGT – Transportes aéreos	22 085 350		DGT – Transportes aéreos	4 290 656	36 317 740
DGT – Transportes marítimos e fluviais	8 947 350		Encargos Gerais do Estado		
DGT – Espectáculos culturais	5 175 000		ICS – Porte Pago	3 474 692	
DGT – Construção naval	2 487 562	342 075 176	ICS – Apoios à Comunicação Social	947 329	
Encargos Gerais do Estado			Diversos	34 209	4 456 231
ICS – Porte pago	19 466 441	19 466 441	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas		
Outros ministérios			DGPA – Transf., comerc. promoção dos produtos da pesca	1 447 117	
04 – Transferências correntes			DGPA – Desenv. dos recursos aquáticos, aquícult., salicult.	299 560	1 746 677
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações			Ministério da Cultura		
GEP – Transportes/assistência técnica	11 790 000		IPLB – Promoção do livro e das bibliotecas	299 608	299 608
GEP – Transportes/Acessibilidades urbanas/metro sul Tejo	625 188		04 – Transferências correntes		
GEP – Aquisição edifícios/Terrenos apetrechamento	431 110		Ministério da Educação		
DGTF – Regulação, controlo e acomp. transp. terrestres	1 360 000	14 206 298	DRE – Redes ensino privado, cooperativo e solidário	282 291 812	
Ministério da Cultura			DRE – Educação pré-escolar	10 850 040	
SG – Casa da Música	9 390 000		DRE – Educação especial	9 647 384	
IA – Divulgação e promoção das artes	3 300	9 393 300	DRE – Inglês 1.º ciclo	1 829 711	
Ministério da Economia e da Inovação			DRE – 2.º e 3.º Ciclos ensino básico e secundário	7 800	
DGE – Gestão avaliação qualidade investimento empresar.	4 668 840	4 668 840	DGFV – Redes ensino privado, cooperativo e solidário	21 607 190	
Ministério dos Negócios Estrangeiros			DGDC – Exames e provas	291 686	
IPAD – Cooperação para o desenvolvimento	426 602	426 602	DGDC – Actividades desportivas	181 605	
Trabalho e Solidariedade Social			DGDC – Gestão administrativa	75 329	326 782 556
SNRIPD – Prevenção, integração e acção social	148 750	148 750	Ministério da Cultura		
08 – Transferências de capital			IA – Divulgação e promoção das artes	7 243 829	
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações			Diversos	28 849	7 272 678
GEP – Desenv. acessibilidades regionais e interregionais	184 828 164		Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas		
GEP – Desenvolvimento de acessibilidades urbanas	80 884 076		DGV – Acções de melhoram. bem estar animal	3 416 213	
GEP – Integração corredores estrut. rede transeur. transp.	62 061 185		Outras	47 325	3 463 538
GEP – Segurança, qualidade, eficácia sistema transportes	25 076 755		Ministério da Justiça		
GEP – Diversos	85 285 067		DGAE – Resolução alternativa de litígios	409 247	
DGTF – Segurança, qualid. eficácia sistema transportes	850 900	438 986 146	Diversos	93 963	503 210
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional			Ministério da Economia e da Inovação		
DGOTDU – Requalificação e desenvolvim. urbano-POLIS	3 518 933		SG – Incentivar a consolidação de infra-estruturas	200 000	
IR – Gestão de resíduos	806 003		Diversos	88 343	288 343
IA – Minimização de incidências ambientais	47 782	4 372 718	Outros ministérios		
Ministério da Cultura			08 – Transferências de capital		
SG – Teatro Nacional D. Maria II	1 147 500	1 147 500	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações		
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior			GEP – Desenv. acessibilidades regionais e interregionais	295 000 000	
UMIC – Sociedade informação – governo electrónico	1 075 174	1 075 174	GEP – Desenvolvimento de acessibilidades urbanas	49 548 308	
Outros ministérios			DGTF – Segurança, qualid. eficácia sistema transportes	5 223 666	349 771 974
SOCIEDADES FINANCEIRAS			Outros ministérios		
Bancos e outras instituições financeiras			Outros ministérios		
05 – Subsídios			Outros ministérios		
Ministério das Finanças e Administração Pública			Outros ministérios		
Bonificação de juros	219 580 176		EMPRESÁRIOS EM NOME INDIVIDUAL		
Habitação própria	214 082 777		05 – Subsídios		
Euro 2004	3 472 176		Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
Outras bonificações	2 025 223		DGPA – Desenv. dos recursos aquáticos, aquícult., salicult.	59 008	59 008
Compensação de juros	14 843 965	234 424 141	04 – Transferências correntes		
04 – Transferências correntes			Ministério da Educação		
Ministério dos Negócios Estrangeiros			DREA – 2.º e 3.º Ciclos ensino básico e secundário	86 679	86 679
IPAD – Cooperação internacional	191 228	191 228	Outros ministérios		
Outros ministérios			08 – Transferências de capital		
Outros ministérios			Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
Companhias de seguros e fundos de pensões			DGPA – Renovação e modernização frota pesqueira	939 611	939 611
04 – Transferências correntes			Outros ministérios		
Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas			Outros ministérios		
DRAEDM – Planeamento, orçamentação, gestão e conta	12 458	12 458	TOTAL (empresas privadas, empres. em nome individual)		
			733 010 693		

Fonte: Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas subsector Estado” do Volume II da CGE/2005 (Tomos IV e V) e base de dados da execução orçamental (SIGO).



Relativamente aos apoios directos dos serviços integrados concedidos a *instituições sem fins lucrativos e famílias*, excepto *empresários em nome individual*, que totalizaram €368,8 milhões, resumem-se, no quadro seguinte, por ministério e serviço processador, os valores mais significativos especificados na Conta, apenas ao nível das *transferências correntes e de capital* dado o valor diminuto dos *subsídios*¹:

Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados – a instituições sem fins lucrativos e a famílias

04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital
Ministério da Educação	
€74,3 milhões Direcções Regionais de Educação: €68,2 milhões, nas medidas “Apoio sócio-educativo ao ensino não superior” do programa “Acção social escolar” (€48,0 milhões) e “Ensino básico e secundário” do programa com a mesma designação (€20,2 milhões, dos quais €19,9 milhões na actividade “Educação especial”). Serviços Sociais do Ministério da Educação: €2,8 milhões, na medida “Acção Social dos trabalhadores do Estado” e, essencialmente, no âmbito da actividade “Apoio à família”. Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular: €1,4 milhões, no âmbito da medida “Ensino básico e secundário”, do programa com a mesma designação.	
Ministério das Finanças e Administração Pública	
€63,8 milhões Direcção-Geral do Tesouro: €61,5 milhões, no âmbito da actividade “Habitação – IAJ”. Secretaria-Geral: €2,0 milhões, dos quais €1,3 milhões para pagamento de indemnizações ao abrigo do Decreto-Lei. n.º 74/70, de 2 de Março e €0,5 milhões para compensações por morte ou invalidez, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/2005, de 13 de Julho.	
Ministério da Administração Interna	
€48,9 milhões Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil: €42,5 milhões, no âmbito da medida “Protecção civil” do programa “Segurança e Protecção civil”, nas actividades “Gestão de emergências em caso de inundações, incêndios e sismos” (€19,7 milhões), “Protecção social complementar” (€11,6 milhões) e “Gestão administrativa” (€11,3 milhões). Apoios concedidos pelos Governos Civis: €5,8 milhões, no âmbito das actividades “Gestão Governativa” (€4,6 milhões) e “Gestão Administrativa” (€1,2 milhões).	€15,3 milhões Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil: €9,6 milhões, no âmbito da medida “Protecção civil”, do programa “Segurança e protecção civil”, com destaque para a actividade “Gestão de emergências em caso de inundações, incêndios e sismos” (€9,3 milhões). Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações: €4,6 milhões, no âmbito da medida “Protecção civil”, do programa “Segurança e protecção civil”, na actividade “Instalações para bombeiros”.
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	
€32,3 milhões Fundo de Acção Social: €23,6 milhões, relativos à medida “Acção social no ensino superior”, do programa “Acção social escolar”, na actividade “Prevenção, integração e acção social”. Direcção-Geral do Ensino Superior: €6,5 milhões, essencialmente no âmbito da medida “Ensino superior – Universidades” do programa “Ensino superior”. Gabinete de Relações Internacionais: €1,5 milhões, no âmbito da medida “Cooperação técnico-científica” do programa “Cooperação”.	11,1 milhões UMIC – Agência para o Conhecimento, IP: €11,1 milhões, no programa “Sociedade da informação e governo electrónico”, com destaque para as medidas “Uma sociedade de informação para todos” (€4,6 milhões) e “Serviços próximos do cidadão e adesão aos serviços interactivos” (€3,7 milhões).

¹ Apenas €13,4 milhões, dos quais se destacam €6,7 milhões, processados pelo Ministério da Agricultura através da Direcção-Geral dos Recursos Florestais no âmbito da actividade “Silvicultura e exploração florestal e actividade cinegética” e €4,4 milhões processados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, através do Instituto Português para Apoio ao Desenvolvimento, no âmbito da medida “Cooperação para o desenvolvimento”, do programa “Cooperação”.

04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital
Encargos Gerais do Estado	
<p>€20,4 milhões</p> <p>Instituto Português da Juventude: € 14,0 milhões, no âmbito da medida "Serviços e equipamentos para a juventude" do programa "Desporto, recreio e apoio ao associativismo juvenil".</p> <p>Comissão para a Igualdade dos Direitos das Mulheres: € 3,7 milhões, dos quais € 3,5 milhões na medida "Promoção da igualdade" do programa "Formação profissional e emprego", na actividade "Sistema de apoio técnico e financeiro às ONG".</p> <p>Alto Comissariado para a Imigração e Minorias étnicas: € 2,2 milhões, no âmbito da actividade "Prevenção, integração e acção social".</p>	<p>€23,8 milhões</p> <p>Direcção-Geral das Autarquias Locais: € 19,5 milhões relativos à medida "Desenvolvimento comunitário e equipamentos colectivos" do programa "Desenvolvimento local, urbano e regional", com destaque para as actividades "Equipamento religioso – pequenas obras ampliação e reparação" (€ 8,9 milhões) e "Equipamento associativo – pequenas obras construção, ampliação e reparação" (€ 8,2 milhões).</p> <p>Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros: € 2,3 milhões, no âmbito do programa "Sociedade de informação e governo electrónico", com destaque para a medida "Serviços próximos do cidadão e adesão aos serviços interactivos" (€ 1,6 milhões).</p> <p>Instituto Português da Juventude: € 2,0 milhões, no âmbito dos programas "Desporto, recreio e apoio ao associativismo juvenil" (€ 1,3 milhões) e "Sociedade da informação e governo electrónico" (€ 0,7 milhões).</p>
Ministério da Cultura	
<p>€19,5 milhões</p> <p>Instituto das Artes: € 10,2 milhões, dos quais € 10,0 milhões na medida "Divulgação e promoção das artes", do programa "Cultura".</p> <p>Secretaria-Geral: € 8,6 milhões, dos quais € 8,0 milhões para o Centro Cultural de Belém.</p>	

Fonte: Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas subsector Estado" do Volume II da CGE/2005 (Tomos IV e V) e base de dados da execução orçamental (SIGO).

b) Serviços e fundos autónomos

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (SFA), os apoios pagos em 2005 totalizaram €3.013,1 milhões (mais €11,3 milhões que no ano anterior), como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais.

Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (1)	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	2 110 673	18 717 511	122 587 357	143 415 541	4,8
Empresas privadas	513 556 120	39 069 845	285 825 713	838 451 678	27,8
Bancos e outras instituições financeiras	981 634	1 434 304	288 685	2 704 623	0,1
Companhias de seguros e fundos de pensões	7 695	54 779 544	0	54 787 239	1,8
Instituições sem fins lucrativos	296 960 442	192 942 352	219 820 995	709 723 790	23,6
Famílias (2)	808 947 548	278 882 651	176 184 733	1 264 014 932	42,0
Total	1 622 564 111	585 826 207	804 707 485	3 013 097 803	100,0
Percentagem	53,9	19,4	26,7	100,0	

(1) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 6.385.387.187 destinados a pensões e outros abonos.

(2) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Mapa 29 – "Despesas pagas, especificadas de acordo com a classificação económica, comparadas com as do ano económico anterior" do Volume II da CGE/2005 (Tomo I).



Os apoios concedidos pelos SFA, conforme evidencia o quadro seguinte foram financiados em 49,5% por verbas comunitárias, com destaque para o FEOGA–Garantia (€987,3 milhões), em 34,6% por auto-financiamento, salientando-se o financiamento de outros subsectores (€577,8 milhões), em 13,4% pelas receitas gerais do Estado e em 2,4% por verbas da fonte de financiamento 910 - Serviço Nacional de Saúde.

Quadro V.6 – Fontes de financiamento dos apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos

(em euros)

Fonte de Financiamento	Montante (*)	Percentagem
Estado – Receitas gerais	404 158 650	13,4
União Europeia	1 491 345 087	49,5
FEDER	140 010 572	4,6
FSE	131 533 294	4,4
FEOGA – Orientação	191 650 202	6,4
FEOGA – Garantia	987 281 911	32,8
Outros	40 869 108	1,4
Auto-financiamento	1 043 983 597	34,6
Receitas próprias	341 006 611	11,3
Financiamento no subsector	125 151 598	4,2
Financiamento de outros subsectores (**)	577 825 388	19,2
“Serviço Nacional de Saúde”	73 610 469	2,4
Total	3 013 097 803	100,0

(*) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações.

(**) Essencialmente, despesas do IEFP financiadas por verbas provenientes do Orçamento da Segurança Social.

Fonte: Base de dados de execução orçamental remetida à DGTC.

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada SFA, de acordo com as suas “contas de gerência” registadas na base de dados SIGO/SFA da qual foram extraídos os mapas da Conta¹.

¹ Conforme se referiu no Capítulo III, em 2005, não foi registada a conta da Assembleia da República.

Quadro V.7 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Ministério/Serviço ou fundo autónomo	Subsídios		Transferências correntes (1)		Transferências de capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais do Estado	-	-	37 563 882	6,4	3 958 609	0,5	41 522 491	1,4
Instituto do Desporto de Portugal	-	-	37 521 051	6,4	3 958 609	0,5	41 479 661	1,4
Outros	-	-	42 831	-	-	-	42 831	-
Administração Interna	-	-	3 413 786	0,6	-	-	3 413 786	0,1
Cofre de Previdência da P.S.P.	-	-	38 732	-	-	-	38 732	-
Direcção Geral de Viação	-	-	1 254 638	0,2	-	-	1 254 638	-
Serviços Sociais da G.N.R.	-	-	1 162 615	0,2	-	-	1 162 615	-
Serviços Sociais da P.S.P.	-	-	957 801	0,2	-	-	957 801	-
Negócios Estrangeiros	-	-	1 831 471	0,3	-	-	1 831 471	0,1
Fundo para as Relações Internacionais	-	-	1 831 471	0,3	-	-	1 831 471	0,1
Finanças e Administração Pública	-	-	90 678 623	15,5	-	-	90 678 623	3,0
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	-	-	9 364	-	-	-	9 364	-
Fundo de Acidentes de Trabalho	-	-	59 912 971	10,2	-	-	59 912 971	2,0
Instituto de Seguros de Portugal	-	-	30 756 288	5,3	-	-	30 756 288	1,0
Defesa Nacional	-	-	3 104 890	0,5	-	-	3 104 890	0,1
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	-	-	2 883 523	0,5	-	-	2 883 523	0,1
Outros	-	-	221 368	-	-	-	221 368	-
Justiça	-	-	741 302	0,1	-	-	741 302	-
Cofre Geral dos Tribunais	-	-	716 874	0,1	-	-	716 874	-
Outros	-	-	24 428	-	-	-	24 428	-
Amb., do Ordenam. do Território e do Desenvolv. Reg.	971 845	0,1	2 794 527	0,5	18 199 694	2,3	21 966 066	0,7
Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional	864 480	0,1	395 232	0,1	2 376 663	0,3	3 636 375	0,1
Fundo Remanescente da Reconstrução do Chiado	18 300	-	427 907	0,1	6 221 921	0,8	6 668 127	0,2
Instituto de Conservação da Natureza	-	-	1 964 569	0,3	430 095	0,1	2 394 664	0,1
Inst. de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	-	-	6 820	-	-	-	6 820	-
Instituto Nacional de Habitação	89 065	-	-	-	9 171 015	1,1	9 260 080	0,3
Economia e da Inovação	892 830	0,1	5 573 153	1,0	350 299 202	43,5	356 765 185	11,8
Inst. de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	-	-	179 828	-	246 416 932	30,6	246 596 760	8,2
Instituto de Turismo de Portugal	366 625	-	3 112 152	0,5	80 173 669	10,0	83 652 446	2,8
ICEP Portugal	-	-	2 244 229	0,4	23 708 601	2,9	25 952 830	0,9
Outros	526 205	-	36 944	-	-	-	563 149	-
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	990 602 672	61,1	125 915 813	21,5	375 359 656	46,6	1 491 878 141	49,5
Instituto da Vinha e do Vinho	-	-	2 612 159	0,4	-	-	2 612 159	0,1
Inst. de Financiamento e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	-	-	123 303 654	21,0	375 359 656	46,6	498 663 310	16,5
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	990 602 672	61,1	-	-	-	-	990 602 672	32,9
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	4 368 508	0,3	8 351 866	1,4	300 000	-	13 020 374	0,4
Instituto Nacional de Aviação Civil	-	-	7 696 765	1,3	-	-	7 696 765	0,3
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos	4 082 210	0,3	608 384	0,1	300 000	-	4 990 594	0,2
Outros	286 298	-	46 717	-	-	-	333 015	-
Trabalho e Solidariedade Social	613 213 971	37,8	4 828 017	0,8	-	-	618 041 987	20,5
Centros de Formação Profissional	15 553 823	1,0	1 217 154	0,2	-	-	16 770 977	0,6
INATEL – Inst. Nacional de Aproveit. de Tempos Livres dos Trab.	-	-	1 074 650	0,2	-	-	1 074 650	-
Instituto do Emprego e Formação Profissional	597 660 148	36,8	346 704	0,1	-	-	598 006 852	19,8
Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho	-	-	2 076 614	0,4	-	-	2 076 614	0,1
Outros	-	-	112 894	-	-	-	112 894	-
Saúde	13 000	-	83 610 219	14,3	7 823 452	1,0	91 446 671	3,0
Administrações Regionais de Saúde	-	-	1 998 145	0,3	443 231	0,1	2 441 376	0,1
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde	-	-	70 007 123	12,0	7 085 297	0,9	77 092 420	2,6
Instituto Nacional de Emergência Médica	-	-	11 211 135	1,9	-	-	11 211 135	0,4
Outros	13 000	-	393 816	0,1	294 924	-	701 740	-
Educação	157 722	-	152 013	-	-	-	309 735	-
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	157 722	-	52	-	-	-	157 774	-
Gabinete de Gestão Financeira	-	-	151 962	-	-	-	151 962	-
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	-	-	205 675 522	35,1	47 626 871	5,9	253 302 393	8,4
Escolas Superiores	-	-	4 313 009	0,7	63 000	-	4 376 009	0,1
Estádio Universitário de Lisboa	-	-	268 947	-	-	-	268 947	-
Fundação para a Ciência e Tecnologia	-	-	87 582 102	15,0	47 544 071	5,9	135 126 173	4,5
Institutos Politécnicos e Superiores	-	-	5 175 221	0,9	-	5,9	5 175 221	0,2
Serviços de Acção Social dos Institutos Politécnicos	-	-	25 057 483	4,3	-	-	25 057 483	0,8
Serviços de Acção Social das Universidades	-	-	43 541 388	7,4	-	-	43 541 388	1,4
Universidades	-	-	39 737 372	6,8	19 800	-	39 757 172	1,3
Cultura	12 343 564	0,8	11 591 123	2,0	1 140 000	0,1	25 074 687	0,8
Fundo de Fomento Cultural	50 918	-	8 018 575	1,4	576 806	0,1	8 646 300	0,3
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	12 292 645	0,8	295 450	0,1	174 585	-	12 762 680	0,4
Instituto Português de Museus	-	-	1 303 691	0,2	-	-	1 303 691	-
Instituto Português do Património Arquitectónico	-	-	1 973 407	0,3	388 609	-	2 362 016	0,1
Total	1 622 564 111	100,0	585 826 207	100,0	804 707 485	100,0	3 013 097 803	100,0

(1) Não inclui a Caixa Geral de Aposentações.

Fonte: Mapa 32 do Volume II da CGE/2005 (Tomos VI e VII).



Como evidencia o quadro anterior, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€1.491,9 milhões, representando 49,5% do total dos apoios), do Trabalho e Solidariedade Social (€618,0 milhões, representando 20,5% dos apoios) da Economia e Inovação (€356,8, representando 11,8% dos apoios) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€253,3 milhões, representando 8,4% do total dos apoios).

O INGA (€990,6 milhões), o IEFPP (€598,0 milhões), o IFADAP (€498,7 milhões), o IAPMEI (€246,6 milhões) e a FCT (€135,1 milhões) constituem os serviços e fundos autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 81,9% desses apoios.

Adicionando os apoios concedidos directamente pelos serviços integrados e os concedidos através dos SFA, o total eleva-se a €5.186,0 milhões, com a seguinte distribuição:

Quadro V.8 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (1)	08 - Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	363 656 372	47 561 300	568 691 879	979 909 552	18,9
Empresas privadas	556 376 376	377 961 910	636 007 005	1 570 345 291	30,3
Bancos e outras instituições financeiras	235 405 775	1 633 362	288 685	237 327 822	4,6
Companhias de seguros e fundos de pensões	7 695	54 792 002	0	54 799 697	1,1
Instituições sem fins lucrativos	297 649 180	347 159 442	273 837 638	918 646 259	17,7
Famílias (2)	821 750 833	425 985 979	177 233 185	1 424 969 997	27,5
Total	2 274 846 230	1 255 093 993	1 656 058 393	5 185 998 616	100,0
Percentagem	43,9	24,2	31,9	100,0	

(1) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 6.385.387.187 destinados a pensões e outros abonos.

(2) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Mapas 12 e 29 relativos às despesas pagas, por classificação económica, dos serviços integrados e SFA, comparadas com o ano anterior.

De notar que a LEO estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do art.º 76.º que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a "particulares", pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

Em cumprimento destas disposições, a CGE de 2005, no Volume II, Tomo 1, integra dois mapas com essa designação (Mapa n.º 2 – “Montante global dos auxílios financeiros a particulares” e Mapa n.º 3 – “Montante global das indemnizações pagas a particulares”). Estes mapas, em 2005, abrangem parte das despesas inscritas em *transferências correntes*, *subsídios* e *transferências de capital* para empresas públicas ou privadas, *sociedades financeiras*, *instituições sem fins lucrativos*, *famílias* e *resto do mundo* e, para dois serviços, parte das despesas inscritas em *outras despesas correntes*.

Observe-se que, nas contas de 2003 e 2004 estes mapas abrangiam apenas parte das despesas inscritas nas rubricas 04.08.02 – *Transferências correntes/famílias/outras* e 05.08.03 – *Subsídios/famílias/outras*, tendo a DGO, em resposta à observação constante do Parecer sobre a CGE/2004 acerca do incumprimento do estabelecido na LEO sobre esta matéria, manifestado a intenção de “(...) sensibilizar os serviços para um maior empenhamento na correcta catalogação destas despesas e, paralelamente, avaliar da eventual necessidade de ajustar o classificador económico da despesa pública, por forma a atingir-se uma perfeita sintonia com as exigências expressas na lei de enquadramento orçamental.”.

Assim, na Conta em apreço, verifica-se um alargamento substancial das rubricas de classificação económica abrangidas pelos Mapas n.ºs 2 e 3, embora continuem a não estar evidenciados os auxílios concedidos por muitos organismos, como se sintetiza no quadro seguinte:

Quadro V.9 – Serviços integrados e SFA com subsídios e transferências para os sectores institucionais

Sector Institucional	N.º de serviços evidenciado			Percentagem	
	Na CGE (1)	Nos Mapas 2 e 3 (2)	Nos Mapas 2 e 3 com valores diferentes dos da CGE (3)	De serviços indicados nos Mapas 2 e 3 (2)/(1)*100	Desses serviços com valores diferentes (3)/(2)*100
Empresas públicas	37	0	0	0,0	-
Empresas privadas	90	48	10	53,3	20,8
Bancos e outras instituições financeiras	14	3	1	21,4	33,3
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	-	-	-	-
Instituições sem fins lucrativos	293	191	35	65,2	18,3
Famílias	327	257	49	78,6	19,1
Resto do Mundo	142	8	5	5,6	62,5

Observe-se que estas divergências abrangem a generalidade dos Ministérios referindo-se, a título de exemplo, que o Mapa n.º 2, quando comparado com os dados da CGE, inclui a totalidade das verbas pagas a empresas privadas pelo IFADAP, parte das pagas pelo Instituto de Turismo de Portugal e não engloba as pagas pelo INGA e pelo IAPMEI.

Relativamente ao facto de “*não estarem ainda evidenciados os auxílios concedidos por muitos organismos*”, a DGO, na sua resposta, refere que as suas Delegações “*vão sensibilizar os serviços tutelados pelo ministérios a que dão apoio, para esta situação*”.

Quanto aos pagamentos inscritos em *outras despesas correntes*, conforme referido, respeitam a duas entidades:

- ◆ A Guarda Nacional Republicana, com despesas identificadas, ao nível da alínea, como *indenizações*, correctamente incluídas no Mapa n.º 3 – “Montante global das indenizações pagas a particulares”;
- ◆ O Instituto Português para Apoio ao Desenvolvimento que apresenta nesta classificação económica €19,0 milhões (€9,7 milhões para *assistência humanitária*, €6,8 milhões para *financiamento de projectos de cooperação*, €1,7 milhões para *acompanhamento da cooperação* e €0,8 milhões para *instituições multilaterais*), estando incluídos no Mapa n.º 2 – “Montante global dos auxílios financeiros a particulares” apenas €6,3 milhões. Reitera-se assim, a recomendação constante do Parecer sobre a CGE/2004 quanto à necessidade deste serviço proceder a uma melhor especificação das suas despesas, em cumprimento do princípio da especificação, estabelecido no art.º 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental), dado que uma rubrica de classificação económica de natureza residual representa 26,9 % da execução orçamental desse Instituto.

Pelo atrás referido, constata-se que não existe um critério uniforme para a inclusão de despesa nos Mapas n.ºs 2 e 3, o que terá origem no facto da Lei de Enquadramento Orçamental não clarificar a abrangência do termo “particulares”, conceito que não tem correspondência directa no actual



classificador económico das despesas¹ (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro), conforme o Tribunal tem vindo a salientar nos Pareceres sobre a CGE/2003 e CGE/2004. Assim, enquanto essa clarificação legislativa não se verificar, deverão ser difundidas instruções administrativas que uniformizem o entendimento dos serviços quanto às despesas que devem ser incluídas naqueles mapas.

A DGO, na sua resposta, reitera os comentários feitos no ano anterior, referindo que “as recomendações/observações quanto ao conteúdo do classificador económico das receitas e despesas públicas, com implicações ao nível de artigo na receita e/ou da rubrica de despesa ou, eventualmente, a um nível inferior, serão tidas em consideração e objecto de análise em futuras revisões/ajustamentos que venham a ocorrer”, e que, “tendo em vista uma correcta catalogação das despesas públicas (...) vai promover a distribuição [do presente ponto] pelas suas delegações que acompanham a execução orçamental dos vários ministérios, por forma a ser dado conhecimento aos serviços pagadores, intervenientes nas observações do Tribunal”, uma vez que “algumas despesas repetem-se ano após ano”.

5.1.2 – Apoios auditados

No âmbito da análise dos apoios concedidos, em 2005, pelos serviços integrados e serviços e fundos autónomos foram objecto de auditoria os seguintes domínios:

- ◆ Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Viação (DGV);
- ◆ Bonificação de juros, compensação de juros, indemnizações compensatórias e “Saldos do Cap. 60”, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ);
- ◆ Transferências processadas pelo Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC).

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base os apoios financiados exclusivamente com recursos nacionais, bem como a sua expressão financeira, o risco inerente à sua concessão e o alargamento a domínios ainda não auditados (DGV e INAC) ou com o objectivo de acompanhar a implementação de anteriores recomendações do Tribunal (IPJ e DGT).

A verificação levada a efeito, em relação às áreas acima referidas, consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do sistema de controlo instituído.

Os resultados dessas auditorias constam dos relatórios a seguir referenciados, já remetidos à Assembleia da República e divulgados no “site” do Tribunal de Contas, constando as observações e recomendações do Volume I do presente Parecer.

- ◆ Relatório de Auditoria n.º 17/06-AUDIT, 2.ª Secção (Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Viação);

¹ No anterior classificador económico das despesas (Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril, vigente à data da aprovação da LEO) o termo era aplicado a *famílias* excepto *empresários em nome individual*.

- ◆ Relatório de Auditoria n.º 26/06-AUDIT, 2.ª Secção (Bonificação de juros, compensação de juros, indemnizações compensatórias e “SalDOS do Cap. 60”, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro);
- ◆ Relatório de Auditoria n.º 34/06-AUDIT, 2.ª Secção (Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude);
- ◆ Relatório de Auditoria n.º 41/06-AUDIT, 2.ª Secção (Despesas do Instituto Nacional de Aviação Civil classificadas como “transferências correntes” financiadas pela taxa de segurança).

5.2 – Benefícios fiscais

5.2.1 – Enquadramento

O Tribunal apreciou os benefícios fiscais que deram origem à despesa fiscal do ano em apreço, tendo presente a legislação aplicável, a informação constante do OE e da CGE, bem como elementos recolhidos junto das entidades administradoras dos impostos – Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

Visando apreciar o grau de acolhimento das recomendações formuladas no anterior Parecer, o Tribunal realizou uma acção de acompanhamento do sistema de controlo dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), de cujos resultados se dá conta no presente capítulo.

Por outro lado, foi levada a cabo uma auditoria com o objectivo de apreciar a evolução registada no sistema de controlo dos benefícios concedidos ao abrigo dos artigos 18.º (contas poupança-habitação) e 21.º (planos de poupança-reforma) do EBF, constando as respectivas observações e recomendações do Título II do Volume I do presente Parecer.

5.2.2 – Quantificação da despesa fiscal

No quadro seguinte apresentam-se os totais da despesa fiscal de 2005 consoante os impostos para que existe informação, constantes dos OE para 2005 e 2006 e da CGE de 2005, bem como os directamente informados ao Tribunal pela DGCI e DGAIEC.

Quadro V.10 – Despesa fiscal total

(em milhões de euros)

Designação	OE/05	OE/06	DGCI	DGAIEC	CGE2005					
	2005	2005	2005	2005	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS	543,0	583,5	563,3	-	569,4	44,0	563,3	48,6	-6,1	-1,1
IRC	304,0	290,1	226,9	-	354,3	27,4	226,9	19,6	-127,4	-36,0
IVA	101,0	112,0	90,3	8,9	101,1	7,8	99,2	8,6	-1,9	-1,9
ISP	179,0	179,0	-	210,8	192,7	14,9	210,8	18,2	18,1	9,4
IA	75,0	73,2	-	56,8	74,6	5,8	56,8	4,9	-17,8	-23,9
Outros	-	1,4	-	1,2	1,4	0,1	1,2	0,1	-0,2	-14,3
Total	1 202,0	1 239,2	880,5	277,7	1 293,5	100,0	1 158,2	100,0	-135,3	-10,5



De acordo com a CGE, o total da despesa fiscal em 2005 foi de €1 158,2 milhões o que representa uma diminuição de 10,5% relativamente ao ano anterior. Com excepção da despesa fiscal no ISP, que registou um aumento de €18,1 milhões (9,4%) ocorreram diminuições em todos os restantes impostos, sendo de realçar que a maior quebra se registou no IRC, tanto em termos absolutos (€127,4 milhões) como relativos (36,0%).

Cabe assinalar que a variação observada no IA (€17,8 milhões, -23,9%) não é efectiva, ficando sobretudo a dever-se a alterações metodológicas no cálculo da despesa fiscal. Com efeito, segundo informação da DGAIEC, não tendo ocorrido tais alterações, o decréscimo da despesa fiscal seria apenas de 1% (€76,5 milhões em 2004 e €75,7 milhões em 2005, de acordo com a anterior metodologia).

À semelhança do observado em anos anteriores, verifica-se que os valores da despesa fiscal referentes ao IVA e ao IA de 2004, inscritos na respectiva CGE, não eram definitivos porquanto divergem dos apresentados na Conta de 2005 para o mesmo período. A Conta em análise apresenta para o IVA mais €9,7 milhões e para o IA mais €1,9 milhões.

Porém, refira-se que, contrariamente ao sucedido em anos anteriores, os valores publicados na CGE coincidem com os fornecidos pela DGCI e DGAIEC ao Tribunal.

No âmbito do exercício do contraditório a DGO referiu que

“(...) as divergências mencionadas e que têm a ver com os valores apresentados nas contas de 2004 e 2005, são explicados pelo facto de estarmos em presença de valores que posteriormente foram corrigidos. O que aconteceu nestes anos, poderá também ocorrer em 2005/2006 e assim sucessivamente. Não nos parece, todavia, que esta situação seja motivo para fazer constar das Contas do Estado apenas os valores quando se tem a certeza de que os mesmos não são passíveis de modificação.”

As Contas Gerais do Estado devem traduzir informação correcta e fidedigna e na opinião do Tribunal só deveria ser levada à Conta informação que reunisse essas qualidades, o que implicaria, por parte das entidades responsáveis, mormente por parte da DGO, um esforço acrescido na consolidação dessa mesma informação. E tendo em conta que medeia algum tempo entre o encerramento da CGE e a sua aprovação, se detectados erros, eles deveriam ser alvo de correcção. Se por alguma eventualidade, o que não deveria acontecer, na CGE do período seguinte são inscritos valores diferentes dos que foram reportados na Conta anterior, então os responsáveis deveriam justificar devidamente as respectivas diferenças.

5.2.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

Quadro V.11 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de euros)

Designação	OE/05	OE/06	DGCI	CGE/2005					
	2005	2005	2005	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Rend. isentos sujeitos a englobamento	8,0	9,8	9,7	9,1	1,6	9,7	1,7	0,6	6,6
Rendimentos de desportistas	12,0	14,0	13,8	13,9	2,4	13,8	2,4	-0,1	-0,7
Deficientes	146,0	145,6	140,7	136,2	23,9	140,7	25,0	4,5	3,3
Propriedade intelectual	5,0	5,5	5,3	5,3	0,9	5,3	0,9	0,0	0,0
Planos de Poupança-Reforma (PPR)	165,0	198,5	194,1	174,5	30,6	194,1	34,5	19,6	11,2
Contas Poupança-Habituação (CPH)	150,0	156,0	146,2	151,4	26,6	146,2	26,0	-5,2	-3,4
Donativos	14,0	13,9	14,7	14,2	2,5	14,7	2,6	0,5	3,5
Planos de Poupança em Acções (PPA)	2,5	2,2	2,3	2,2	0,4	2,3	0,4	0,1	4,5
Aquisição de equipamento informático	0,0	0,0	0,0	29,5	5,2	0,0	0,0	-29,5	-100,0
Energias renováveis	6,0	4,9	5,0	5,1	0,9	5,0	0,9	-0,1	-2,0
Despesas com aconselhamento jurídico	3,5	2,7	2,3	2,2	0,4	2,4	0,4	0,2	9,1
Prémios de seguros de saúde	26,0	25,1	23,9	21,6	3,8	23,9	4,2	2,3	10,6
IVA suportado	5,0	5,2	5,2	4,2	0,7	5,2	0,9	1,0	23,8
Total	543,0	583,5	563,3	569,4	100,0	563,3	100,0	-6,1	-1,1

Conforme evidenciado no quadro supra, a despesa fiscal em IRS sofreu um ligeiro decréscimo relativamente a 2004 (€6,1 milhões, 1,1%), situando-se em €563,3 milhões, valor que suplantou o previsto no relatório do OE para 2005 (€543,0 milhões) mas que ficou aquém do valor estimado aquando da apresentação do relatório do OE para 2006 (€583,5 milhões).

Para o referido decréscimo contribuiu principalmente a extinção do benefício fiscal com a aquisição de equipamentos informáticos (€-29,5 milhões) e, em menor grau, a diminuição das aplicações em CPH (€-5,2 milhões), quebras que foram atenuadas, sobretudo, pelo aumento das aplicações em PPR (€19,6 milhões). De notar que a extinção dos benefícios fiscais em sede de CPH e PPR não tem impacto na análise efectuada, uma vez que a despesa fiscal de 2005 tem origem no exercício económico de 2004, ano em que estes benefícios se encontravam vigentes.

Embora sem grande relevo em termos de valores absolutos, assinala-se também o acentuado crescimento, em termos relativos, da despesa fiscal com os prémios de seguros de saúde (10,6%) e com o IVA suportado (23,8%).

Tal como nos últimos anos, as rubricas com maior importância no cômputo da despesa fiscal em IRS continuaram a ser as de Deficientes, PPR e CPH, que representaram 85,4% do total (81,2% em 2004). Conforme atrás se referiu, a extinção dos benefícios fiscais dos PPR e CPH, operada pela Lei do OE para 2005, apenas terá efeitos em 2006 dado o mecanismo de funcionamento/liquidação do imposto e a metodologia de apuramento da despesa fiscal da DGCI.

No exercício do contraditório, a DGCI referiu o seguinte:

“As conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas quanto aos valores apresentados para a despesa fiscal e respectiva evolução (...) não nos merecem qualquer comentário, uma vez que se concorda integralmente com as mesmas.”



5.2.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Quadro V.12 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Designação	OE/05	OE/06	DGCI	CGE/2005					
	2005	2005	2005	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dedução ao rendimento	100,0	90,9	76,2	94,0	26,5	76,2	33,6	-17,8	-18,9
Dedução ao lucro tributável	2,0	1,5	4,5	2,6	0,7	4,5	2,0	1,9	73,1
Dedução à colecta	170,0	141,3	104,5	161,2	45,5	104,5	46,1	-56,7	-35,2
Redução de taxa	2,0	16,8	8,1	41,1	11,6	8,1	3,6	-33,0	-80,3
Isenção definitiva e/ou não sujeição	30,0	39,6	33,6	55,4	15,6	33,6	14,8	-21,8	-39,4
Total	304,0	290,1	226,9	354,3	100,0	226,9	100,0	-127,4	-36,0

Observa-se que em 2005 a despesa fiscal neste imposto atingiu €226,9 milhões, o que representa um importante decréscimo em relação ao ano anterior (-36%). Este decréscimo ao nível do total ficou a dever-se a diminuições em todas as modalidades de benefícios, com excepção das deduções ao lucro tributável que, não obstante, continuou a ser a modalidade que menor importância assume em valores absolutos.

Em termos gerais, conforme é justificado na GCE e pela DGCI, a diminuição da despesa fiscal em 2005 foi em parte devida à redução, em 2004, da taxa do regime geral de 30% para 25% (-6,7%).

Em termos de valores absolutos a maior variação observa-se na modalidade de “Dedução à colecta” (€-56,7 milhões), em parte devido à referida redução do imposto, enquanto em termos relativos a maior diminuição se observa na modalidade de “Redução de taxa” (-80,3%), o que tem a ver com o facto de o regime previsto na Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro (medidas de combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento das áreas do interior) ter deixado de ser “...atractivo para as empresas, uma vez que a sua taxa passou a ser igual à do regime geral (25%)”.

Em sede do contraditório, a DGCI observou que:

“Em 2004 o regime de interioridade deixou de ser um regime de redução de taxa, uma vez que a taxa de 25% prevista na Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro, correspondeu, nesse período, à taxa nominal do regime geral daquele imposto. A Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro – OE para 2005, veio alterar a taxa do regime de combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior para 20%, voltando desta forma a configurar um regime de taxa reduzida nos exercícios de 2005 e 2006.”

Não pondo em causa a afirmação da DGCI, haverá que notar que se está a analisar a despesa fiscal de 2005, cujo impacto tem origem em exercícios económicos anteriores. Assim, só em 2006 se poderá observar o reflexo da medida introduzida na Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

As modalidades com maior peso na despesa fiscal do IRC continuaram a ser, tal como no ano anterior, as “Deduções à colecta” (46,1%) e “Deduções ao rendimento” (33,6%), onde se incluem, no primeiro caso, os benefícios ao investimento de natureza contratual, as despesas com investigação e desenvolvimento, investimentos em protecção ambiental e as reservas fiscais para investimento e, no segundo, as majorações à criação de emprego para jovens, e outras deduções ao rendimento.

Relativamente à comparação com as previsões e estimativas, verifica-se que, ao nível do total, o valor apresentado como definitivo é inferior àquelas em 25,4% e 21,8% respectivamente, desfasamentos que, sendo relevantes, são justificados na CGE e pela DGCI por apresentarem “... alguma dificuldade, uma vez que, frequentemente, um número reduzido de empresas apresenta divergências muito significativas de uns anos para os outros, o que facilmente acontece, por exemplo, quando se trata de incentivos a grandes projectos de investimento.”

Tal como tem vindo a ser assinalado em sucessivos pareceres, as isenções temporárias continuam a ser excluídas do cálculo da despesa fiscal porquanto, de acordo com a CGE, não representam uma receita fiscal cessante. Sobre esta matéria o Tribunal entende que, podendo nalguns casos a despesa fiscal atribuída à zona franca ser aparente porque na ausência desta as empresas não se instalariam e usufruiriam na mesma de benefícios fiscais, noutras ela é efectiva, pelo que deverá ser quantificada e espelhada na CGE.

Sobre esta matéria, a DGCI informou que:

“Os montantes da despesa fiscal do regime de isenção temporária nos anos de 2004 e 2005 foram de, respectivamente, 1.319,8 Milhões de Euros e 1.056,2 Milhões de Euros.”

Não sendo despidiendos os montantes da despesa fiscal relativa às isenções temporárias, o Tribunal reitera o entendimento de que os mesmos devem constar da CGE.

5.2.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Quadro V.13 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de euros)

Designação	OE/05	OE/06	DGCI	DGAIEC	CGE/2005					
	2005	2005	2005	2005	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Representações diplomáticas	5,5	5,5	5,4	-	6,1	6,0	5,4	5,4	-0,7	-11,5
Igreja Católica	18,5	19,5	16,8	-	16,9	16,7	16,8	16,9	-0,1	-0,6
IPSS	42,5	41,5	30,4	-	39,8	39,4	30,4	30,7	-9,4	-23,6
Forças Armadas e de Segurança	31,5	32,0	32,4	-	27,6	27,3	32,4	32,7	4,8	17,4
Associações e Corp. de Bombeiros	2,5	2,7	2,9	-	2,6	2,6	2,9	2,9	0,3	11,5
Partidos políticos e camp. eleitorais	0,5	4,0	2,4	-	0,2	0,2	2,4	2,4	2,2	1 100,0
Automóveis para deficientes	-	6,8	-	8,9	7,9	7,8	8,9	9,0	1,0	12,7
Total	101,0	112,0	90,3	8,9	101,1	100,0	99,2	100,0	-1,9	-1,9

Verifica-se que, segundo a CGE, a despesa fiscal neste imposto atingiu €99,2 milhões em 2005, que traduz uma diminuição de €1,9 milhões (1,9%) relativamente ao ano anterior, e que ficou a dever-se, essencialmente, à variação registada na rubrica “IPSS” (€-9,4 milhões, -23,6%).

Segundo a DGCI, a variação na referida rubrica ficou a dever-se ao decréscimo das obras de construção e/ou beneficiação de imóveis afectos aos fins das IPSS, o que também justifica o desvio entre a despesa fiscal efectiva e os valores das previsões e estimativas publicados nos relatórios dos OE.



Tribunal de Contas

Quanto às rubricas com maior crescimento, destaca-se a dos “Partidos políticos e campanhas eleitorais” em termos percentuais (1 100%), que ficou a dever-se à realização de eleições em 2005.

Assinale-se que, pela primeira vez, a CGE passou a apresentar a despesa fiscal relativa a “Automóveis para deficientes”, sendo assim dado acolhimento a anteriores observações do Tribunal quanto a esta questão.

Não obstante, refira-se que o apuramento da despesa fiscal em sede deste imposto continuou a não abranger todas as isenções concedidas na importação de bens em geral. Embora a DGAIEC tenha informado o Tribunal, em sede do contraditório sobre o Parecer da CGE de 2004, de que tinha em desenvolvimento uma aplicação informática que permitiria recolher os elementos necessários à quantificação da despesa fiscal, de acordo com o referido na CGE de 2005 prevê-se que só a partir de 2007 seja possível dispor de tal informação.

Por outro lado, constata-se que os valores referentes a 2004 inscritos na respectiva Conta divergem dos apresentados na de 2005, mantendo o Tribunal a observação de que os valores da despesa fiscal não são definitivos.

Em sede do contraditório a DGCI assinalou que:

“(...) Os dados aqui revelados resultam de informação dada pela DGCI (...) e assentam em dois factores importantes: se, por um lado, se verificou um crescimento na atribuição de benefícios através do reembolso aos partidos políticos e respectivas campanhas eleitorais na ordem dos 1100%, que se ficou a dever à realização de eleições em 2005, por outro lado, houve uma redução de 23% no montante dos benefícios às IPSS, que se deve entre outras, à diminuição do investimento por aquelas entidades (...). Face ao que antecede nada há a acrescentar às observações feitas ao referido quadro V.4 (...), dado as mesmas serem convergentes com a informação disponibilizada pela Direcção de Serviços de Reembolsos do IVA.”

O que está em causa não é a coincidência ou não da informação do quadro V.4 com a disponibilizada pela Direcção de Serviços de Reembolsos do IVA mas sim o facto de os valores correspondentes à despesa fiscal em IVA, respeitantes a 2004 e patentes na CGE de 2005, diferirem dos constantes da CGE de 2004 para esse mesmo ano, o que quer dizer, que não eram definitivos. O Tribunal chama novamente a atenção dos responsáveis para a necessidade de envidar esforços no sentido de os valores inscritos na CGE serem completos e fiáveis.

5.2.2.4 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Quadro V.14 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de euros)

Designação	OE/05	OE/06	DGAIEC	CGE/2005					
	2005	2005	2005	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	57,2	57,2	57,2	57,0	29,6	57,2	27,1	0,2	0,4
Pesca costeira	13,9	13,9	17,6	21,2	11,0	17,6	8,4	-3,6	-17,0
Navegação costeira	6,4	6,4	9,1	8,6	4,5	9,1	4,3	0,5	5,8
Produção de energia	10,2	10,2	28,0	14,9	7,7	28,0	13,3	13,1	87,9
Organizações Internacionais	0,9	0,9	0,9	0,8	0,4	0,9	0,4	0,1	12,5
Caminhos-de-ferro	11,0	11,0	9,3	10,4	5,4	9,3	4,4	-1,1	-10,6
Outros / Motores fixos	58,5	58,5	68,0	58,9	30,6	68,0	32,3	9,1	15,4
Carvão	20,9	20,9	20,7	20,9	10,8	20,7	9,8	-0,2	-1,0
Total	179,0	179,0	210,8	192,7	100,0	210,8	100,0	18,1	9,4

Em contraste com os restantes impostos, a despesa fiscal em ISP registou em 2005 um importante crescimento em relação ao ano anterior (€18,1 milhões, 9,4%), atingindo €210,8 milhões.

O referido crescimento ficou a dever-se sobretudo às rubricas “Produção de energia” (€13,1 milhões, 87,9%), e “Outros/Motores fixos” (€9,1 milhões, 15,4%), o que, de acordo com as justificações da DGAIEC e da CGE, ficou a dever-se, no primeiro caso, aos fracos níveis de pluviosidade em 2005, que levou à necessidade de se recorrer em maior grau a centrais que utilizam fuelóleo como combustível para a produção de energia eléctrica e, no segundo caso, ao aumento dos consumos de gasóleo para aquecimento, fruto do crescimento contínuo de instalações de caldeiras de aquecimento, bem como do “efeito taxa”.

Observa-se que as previsões e estimativas ficaram aquém da despesa fiscal efectiva (€31,8 milhões, 17,8%) em resultado, principalmente, do desvio na rubrica “Produção de energia” (€17,8 milhões, 174,5%), justificado pelo facto de terem sido efectuadas com base na tendência decrescente da despesa fiscal que vinha a verificar-se, não tendo sido previsto o fraco nível de pluviosidade.



5.2.2.5 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.15 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de euros)

Designação	OE/05	OE/06	DGAIEC	CGE/2005					
	2005	2005	2005	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Corpo diplomático – C. Viena	0,8	0,9	0,5	0,8	1,1	0,5	0,9	-0,3	-37,5
Diplomatas portugueses	1,0	1,1	1,0	1,0	1,3	1,0	1,8	0,0	0,0
Deficientes	9,7	10,0	10,2	9,4	12,6	10,2	18,0	0,8	8,5
Emigrantes – Terceiros países	18,1	16,1	14,7	18,1	24,3	14,7	25,9	-3,4	-18,8
Táxis	9,1	6,8	4,0	9,1	12,2	4,0	7,0	-5,1	-56,0
Instituições Utilidade Pública	2,4	3,3	2,9	2,4	3,2	2,9	5,1	0,5	20,8
Transferências residência UE	21,6	22,9	10,8	21,6	29,0	10,8	19,0	-10,8	-50,0
Automóveis antigos	2,9	3,2	2,1	2,8	3,8	2,0	3,5	-0,8	-28,6
Deficientes Forças Armadas	0,8	0,9	0,9	0,8	1,1	0,9	1,6	0,1	12,5
Abates	3,2	4,8	4,4	3,2	4,3	4,4	7,7	1,2	37,5
Outras	5,4	3,2	5,3	5,4	7,2	5,4	9,5	0,0	0,0
Total	75,0	73,2	56,8	74,6	100,0	56,8	100,0	-17,8	-23,9

Conforme se observa pelo quadro supra, a despesa fiscal em 2005 cifrou-se em €56,8 milhões o que traduz uma diminuição de €17,8 milhões relativamente a 2004. Todavia, assinala-se que tal diminuição é aparente porquanto os valores de 2005 foram apurados com base numa nova metodologia, e que, pela anterior, se chega a uma despesa fiscal de €75,7 milhões, ou seja, a um aumento de €1,1 milhões (1,5 %) relativamente a 2004.

Assinala-se que a nova metodologia adoptada pela DGAIEC teve em vista, segundo a mesma Direcção-Geral, tornar os apuramentos mais próximos da realidade.

Com base nos elementos fornecidos ao Tribunal por aquela Direcção-Geral, apurados para 2005 de acordo com a anterior metodologia, as rubricas que registaram maiores variações em valores absolutos foram a de “Automóveis antigos” (€+2,5 milhões, +89,3%), e a de “Abates” (€+1,2 milhões, +37,5%), no sentido do aumento, e a de “Táxis” (€-2,2 milhões, -24,2%) e “Emigrantes – terceiros países” (€-2,2 milhões, -12,2%), no sentido da sua redução.

No que respeita aos valores das previsões e estimativas, verifica-se que estão bastante próximos dos da despesa fiscal efectiva determinada através da anterior metodologia.

Tal como se observou em relação ao IVA, também neste imposto os valores referentes a 2004 inscritos na respectiva CGE divergem dos apresentados na de 2005, mantendo o Tribunal a observação de que os valores da despesa fiscal não são definitivos.

5.2.2.6 – Outros impostos

Quadro V.16 – Despesa fiscal em imposto de consumo sobre o tabaco (IT)

(em milhões de euros)

Designação	OE/05	OE/06	DGAIEC	CGE/2005					
	2005	2005	2005	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Embaixadas	-	-	0,2	0,2	33,3	0,2	40,0	0,0	0,0
Forças NATO	-	-	0,3	0,4	66,7	0,3	60,0	-0,1	-25,0
Total	-	-	0,5	0,6	100,0	0,5	100,0	-0,1	-16,7

Quadro V.17 – Despesa fiscal em imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)

(em milhões de euros)

Designação	OE/05	OE/06	DGAIEC	CGE/2005					
	2005	2005	2005	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Embaixadas	-	-	0,05	0,06	7,4	0,05	7,7	-0,0	-16,7
Forças NATO	-	-	0,05	0,05	6,2	0,05	7,7	0,0	0,0
Aguardentes para auto-consumo	-	-	0,55	0,70	86,4	0,55	84,6	-0,2	-21,4
Total	-	-	0,65	0,81	100,0	0,65	100,0	-0,2	-19,8

Nos quadros anteriores estão discriminados os valores da despesa fiscal dos restantes impostos para que existe informação disponível, sendo de assinalar a sua reduzida expressão (€0,5 milhões em IT e 0,65 em IABA), verificando-se que registaram decréscimos em relação a 2004.

No que concerne à quantificação da despesa fiscal o Tribunal mantém a observação de que devem continuar a envidar-se esforços no sentido da mesma ser o mais abrangente e discriminada possível, tanto em relação aos impostos para que não é apresentado qualquer valor (por exemplo, imposto do selo) como em relação a algumas modalidades de benefícios fiscais de outros impostos para que a quantificação é incompleta (caso do IVA quanto às isenções concedidas na importação de bens em geral) ou em que a desagregação da despesa fiscal é insuficiente (caso do IRC).

O Tribunal entende ainda chamar mais uma vez a atenção dos responsáveis para o facto de, recorrentemente, ser levada à CGE informação incompleta, subavaliando assim o valor da despesa fiscal no ano a que a Conta respeita.

Quanto a esta questão, no exercício do contraditório a DGO alegou que:

“ (...) a bem do rigor e transparência da execução orçamental, partilhamos da observação de que se continuem a envidar esforços no sentido do item da despesa fiscal ser o mais abrangente possível. (...)”

Por sua vez, a DGAIEC considerou não ser necessário tecer quaisquer comentários às observações do Tribunal em matéria de benefícios fiscais.



5.2.2.7 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

No quadro seguinte é apresentada a evolução da despesa fiscal dos principais impostos para que existe informação disponível e da receita líquida dos mesmos, nos últimos cinco anos.

Quadro V.18 – Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (€milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	Média
Despesa fiscal										
IRS	464,4	510,4	527,9	569,4	563,3	9,9	3,4	7,9	-1,1	4,9
IRC	199,0	280,3	270,4	354,3	226,9	40,9	-3,5	31,0	-36,0	3,3
IVA	66,9	72,8	80,8	101,1	99,2	8,8	11,0	25,1	-1,9	10,3
ISP	155,2	190,3	158,9	192,7	210,8	22,6	-16,5	21,3	9,4	8,0
IA	119,5	83,1	68,1	74,6	56,8	-30,9	-18,1	9,5	-23,9	-17,0
Total	1 005,0	1 136,9	1 106,1	1 292,1	1 157,0	13,1	-2,7	16,8	-10,5	3,6
Receita fiscal										
IRS	7 163,5	7 258,4	7 379,4	7 398,1	7 753,3	1,3	1,7	0,3	4,8	2,0
IRC	4 077,0	4 430,8	3 768,1	3 891,8	3 721,3	8,7	-15,0	3,3	-4,4	-2,3
IVA	8 966,0	9 956,6	10 562,0	10 340,7	11 671,6	11,0	6,1	-2,1	12,9	6,8
ISP	2 145,9	2 745,4	2 946,4	2 963,5	2 992,8	27,9	7,3	0,6	1,0	8,7
IA	1 193,2	1 150,4	985,1	1 121,2	1 173,2	-3,6	-14,4	13,8	4,6	-0,4
Total	23 545,6	25 541,6	25 641,0	25 715,3	27 312,2	8,5	0,4	0,3	6,2	3,8

Fontes: CGE de 2003 (ano de 2001), 2004 (ano de 2002) e de 2005 (anos de 2003 a 2005).

Observa-se que, no período de 2001 a 2005, a despesa fiscal dos impostos considerados registou uma taxa média de 3,6%, ligeiramente inferior à da receita (3,8%).

De salientar que o facto da despesa fiscal apresentar, no período, uma taxa média de crescimento inferior à da receita resulta sobretudo dos valores observados em 2005, em que a despesa fiscal registou uma quebra de 10,5% enquanto a receita correspondente cresceu 6,2%.

No quadro seguinte relacionam-se os valores da despesa fiscal com os da receita líquida dos impostos respectivos.

Quadro V.19 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto

(em percentagem)

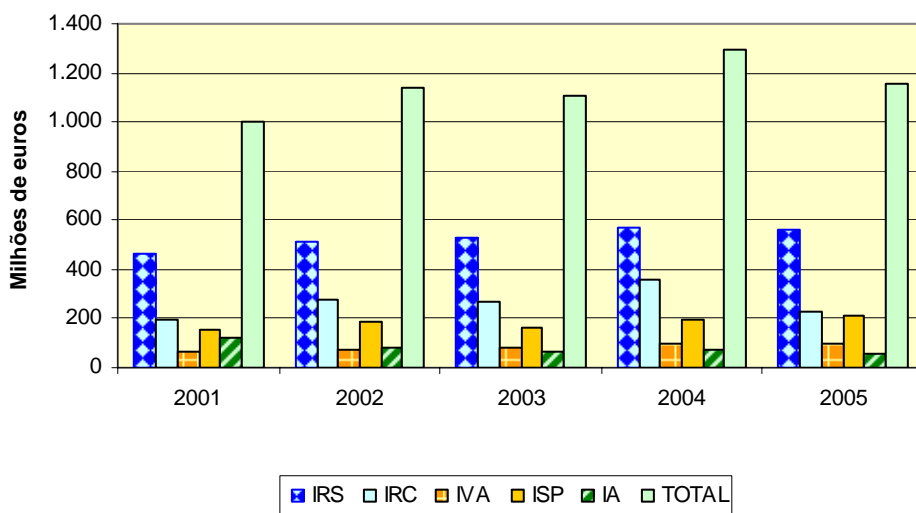
Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
IRS	6,5	7,0	7,2	7,7	7,3	7,1
IRC	4,9	6,3	7,2	9,1	6,1	6,7
IVA	0,7	0,7	0,8	1,0	0,8	0,8
ISP	7,2	6,9	5,4	6,5	7,0	6,6
IA	10,0	7,2	6,9	6,7	4,8	7,2
Total	4,3	4,5	4,3	5,0	4,2	4,5

No período em análise, a despesa representou em média 4,5% da receita fiscal, sendo de destacar que é no IVA que se verifica o valor mais baixo (apenas 0,8%), enquanto nos restantes impostos se observam valores não muito diferentes, oscilando entre 6,6% e 7,2%.

Em relação ao último ano é no IRS e no ISP que se registam os valores mais elevados (7,3% e 7,0%), sendo também o IVA que apresenta o valor mais baixo (0,8%).

O gráfico seguinte, elaborado com base nos valores publicados nas CGE, representa a evolução da despesa fiscal, relativamente ao período e aos impostos considerados.

Gráfico V.1 – Evolução da despesa fiscal



5.2.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como em anos anteriores, os Serviços do Tribunal procederam à verificação da publicação dos actos administrativos que implicam perda de receita fiscal, tendo em conta o previsto na legislação vigente, em especial na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

No Anexo I do Volume III deste Parecer são enumerados os actos publicados em 2005, e identificados os Diários da República onde foi efectuada tal publicação. Trata-se dos seguintes:

- ◆ Art.º 10.º, n.º 2 do Código do IRC – Isenções a pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 65 actos;
- ◆ Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março – Estatuto do mecenato: 30 actos;
- ◆ Art.º 39.º do EBF – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: 20 actos.



5.2.4 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

O Tribunal realizou uma acção de acompanhamento visando apreciar a evolução registada quanto ao sistema de controlo dos benefícios ao investimento de natureza contratual e ao acolhimento e implementação das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2004.

Com vista à consecução dos objectivos da acção, foram solicitados elementos informativos às entidades gestoras dos projectos de investimento – Agência Portuguesa para o Investimento (API), Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e ICEP Portugal - Instituto das Empresas para os Mercados Externos (ICEP) – e analisados processos seleccionados na Direcção-Geral dos Impostos (DGCI).

5.2.4.1 – Enquadramento normativo

Os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual encontram-se previstos no artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho¹, aplicando-se os n.ºs 1 a 3 daquele artigo aos projectos de investimento em unidades produtivas instaladas em território nacional e os n.ºs 4 a 7 aos projectos de investimento realizados no estrangeiro.

Os processos de concessão e controlo dos benefícios dos n.ºs 1 a 3 continuaram a ser regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro, e os dos n.ºs 4 a 7 pelo Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro, não tendo estes diplomas sido objecto de qualquer revisão.

Refira-se que o Tribunal tem vindo a recomendar que a redacção do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 seja compatibilizada com a do preceito homólogo do Decreto-Lei n.º 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projecto de investimento já iniciados, e clarificado o sentido e alcance das expressões utilizadas naquele diploma, quanto às condições de elegibilidade dos projectos, por forma a superar as divergências de entendimento entre as entidades gestoras, a DGCI e os promotores.

Sobre esta matéria o ICEP informou que “(...) já foi anunciado publicamente pelo Ministério da Economia, a intenção de brevemente aprovar um novo enquadramento legislativo, que visa simplificar o actual regime de benefícios fiscais, sendo que este resulta de uma proposta do mesmo ministério que conta com o apoio do Ministério das Finanças”.

Por sua vez, a DGCI, embora não tenha expressamente tomado a iniciativa de propor que seja revisto o diploma legal em questão, deu conhecimento de estar a proceder à identificação das situações que têm motivado a não atribuição de benefícios fiscais às candidaturas apresentadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 401/99 com vista à “fixação de doutrina para o futuro no âmbito do direito constituído”.

Com efeito, na sequência de despacho do Subdirector-Geral dos Impostos, de 10 de Março de 2006, a Direcção de Serviços do IRC (DSIRC) procedeu à identificação das referidas situações e propôs que o assunto fosse também apreciado pelo Centro de Estudos Fiscais.

¹ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e sucessivas leis dos orçamentos do Estado. A lei do OE para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro), aditou ao artigo 39.º do EBF um n.º 8 dispondo que “Os contratos relativos a projectos de investimento realizados em território português devem prever normas que salvaguardem as contrapartidas dos incentivos fiscais em caso de cessação de actividade da entidade beneficiária, designadamente por transferência da sede e direcção efectiva para fora do território português.”

De acordo com o informado pela DSIRC, o não cumprimento dos requisitos exigidos pelo Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro, tem motivado a não elegibilidade dos processos, como se ilustra de seguida:

- ◆ investimentos efectuados através da constituição de prestações suplementares, dado estas não serem consideradas aplicações relevantes para efeitos do art. 7.º daquele Decreto-Lei;
- ◆ investimentos que se traduzem em aumento do capital social mas não em aumento percentual de participações em sociedades não residentes;
- ◆ investimentos que durante a vigência do contrato não contribuem positivamente para os resultados da empresa promotora de acordo com o preceituado no n.º 3 do art.º 1.º do mesmo diploma, entendendo-se que o investimento deverá ter impacto nos resultados de exploração da empresa portuguesa mesmo que o investimento seja efectuado em partes de capital;
- ◆ investimentos realizados por uma dada empresa, em que os resultados se reflectem noutra empresa do mesmo grupo e não na promotora, contrariamente ao disposto no n.º 3 do art.º 1.º;
- ◆ investimentos consubstanciados na aquisição de participações indirectas de sociedades não residentes, tendo em conta que o n.º 3 do art.º 1.º do Decreto-Lei em causa refere que poderão beneficiar deste regime os investimentos directos efectuados no estrangeiro;
- ◆ custos com a realização de campanhas plurianuais que não decorram de projectos de investimento previstos na alínea c) do n.º 1 do art.º 4.º.

O Tribunal considera positiva a clarificação destes conceitos, dado que no futuro poderá contribuir para que o processo de apreciação das candidaturas se torne mais célere. Assinale-se porém que, à data da conclusão da acção, o assunto não tinha ainda sido objecto de parecer do Centro de Estudos Fiscais.

No que concerne ao Decreto-Lei n.º 409/99, refira-se que, à semelhança do observado em relação ao Decreto-Lei n.º 401/99, também o Tribunal recomendou que fossem clarificados o sentido de algumas expressões utilizadas no diploma, tais como o conceito de indução à criação de postos de trabalho, a não especificação dos sectores que devem ser considerados de interesse estratégico para a economia nacional e os factores que devem ser tidos em conta para se aferir se os projectos são relevantes para a redução das assimetrias regionais.

O Tribunal recomendou ainda que fossem definidos critérios de imputação de custos e proveitos que permitissem às entidades fiscalizadoras validar ou contestar as opções tomadas pelos promotores, para os casos em que a autonomização dos efeitos dos projectos tenha de ser efectuada de forma indirecta.

Porém, não obstante o acolhimento manifestado pela DGCI e pelas entidades gestoras às referidas recomendações, não se verificou qualquer desenvolvimento.

5.2.4.2 – Processo de concessão, verificação e controlo dos benefícios fiscais

Tal como ficou assinalado no Parecer sobre a CGE do ano anterior, com excepção da DGCI todas as entidades gestoras de projectos de investimento de natureza contratual dispõem de manuais onde se encontram descritos os principais procedimentos para apreciação das candidaturas e controlo da execução dos contratos.



Em termos da evolução registada desde a última auditoria¹, observou-se que o ICEP aprovou um Anexo ao seu Manual visando clarificar o conceito de “aplicações relevantes” para efeitos do disposto nas alíneas d) e e) do art.º 7.º, do Decreto-lei n.º 401/99, de modo a permitir uma interpretação uniforme na apreciação das candidaturas.

Por sua vez, a API remeteu ao Tribunal cópia do seu novo Manual de Procedimentos e do Programa de Acompanhamento dos Contratos, aprovados em 17 de Junho de 2005 e 6 de Março de 2006, respectivamente.

O IAPMEI informou não ter procedido a quaisquer alterações ao respectivo Manual.

Em relação à DGCI, foi referido pela Direcção de Serviços do IRC que “*não dispõe de Manual de Procedimentos para análise das candidaturas e verificação e acompanhamento dos projectos de investimento*”, concluindo-se não ter sido acolhida a recomendação do Tribunal no sentido de serem estabelecidas normas que permitam executar as tarefas de análise e apreciação das candidaturas de uma forma sistemática, coordenada e eficiente.

No que concerne ao acompanhamento e verificação dos projectos apurou-se que, conforme foi referido no Parecer sobre a CGE de 2004, o IAPMEI apresentou à DGCI, em finais de 2004, uma proposta de metodologia para a medição do grau de cumprimento dos objectivos contratuais (GCC), a qual deu origem a Informação da DSIRC em finais de 2005.

Refira-se, a propósito, que naquele Parecer se tinha observado que os métodos de cálculo utilizados pelos diferentes serviços da Inspeção Tributária não eram uniformes.

A citada Informação da DSIRC, que mereceu despacho de concordância do Subdirector-Geral da área, de 29 de Março de 2006, veio estabelecer uma metodologia de cálculo do GCC e propor que da mesma fosse dado conhecimento a todas as Direcções de Finanças. De acordo com aquela metodologia, a percentagem dos factores de ponderação a ter em conta na fórmula de cálculo do GCC, quando se verifica superação de algum dos objectivos contratuais, deve corresponder ao máximo previsto no respectivo factor de ponderação, de forma a que o somatório percentual nunca ultrapasse 100%.

Observe-se que o entendimento da DSIRC, embora divergindo do das entidades gestoras, vem de encontro ao expresso no referido Parecer sobre a CGE, tendo por conseguinte acatado a recomendação do Tribunal no sentido de uniformizar procedimentos da Administração Tributária.

Quanto a esta matéria, em sede do contraditório, o IAPMEI referiu o seguinte:

“(...) no cálculo do GCC deveria ser aceite a compensação entre os objectivos que o compõem. Assim, se num objectivo o promotor ficar aquém do mesmo poderia compensar nos outros caso fique acima do previsto.

O GCC é global pelo que se justifica a compensação na medida em que o que deverá somar 100% é o somatório dos ponderadores e o somatório do resultado após a aplicação dos mesmos. Este é o procedimento em aplicação no âmbito do SIME, pelo que, como na maioria dos casos, os investimentos configuram candidaturas simultâneas a incentivos financeiros e a benefícios fiscais cujos objectivos devem ser avaliados da mesma forma.”

¹ Realizada em 20 de Outubro de 2005, para efeitos do Parecer sobre a CGE de 2004.

Assinale-se que a argumentação do Instituto contraria o entendimento da DGCI e implica que os objectivos estabelecidos nos contratos possam não ser cumpridos sem que, por isso, os promotores deixem de usufruir do máximo dos benefícios previstos. Com efeito, apurando-se o GCC de acordo com o critério do IAPMEI, poderá suceder que um dado projecto apresente um GCC superior a 100% quando apenas um dos objectivos atingiu, e superou, o previsto. O Tribunal de Contas entende que, especialmente no caso dos benefícios fiscais, financiados a 100% pelos contribuintes nacionais, a percentagem dos factores de ponderação a ter em conta na fórmula de cálculo do GCC, quando se verifica superação de algum dos objectivos contratuais, deve corresponder ao máximo previsto no respectivo factor de ponderação, de forma a que o somatório percentual nunca ultrapasse 100%.

5.2.4.3 – Análise de processos

Tratando-se de uma acção de acompanhamento, procedeu-se à análise da evolução dos processos seleccionados na última auditoria realizada e à identificação das novas candidaturas apresentadas nas entidades gestoras e na DGCI desde aquela auditoria.

Para o efeito, solicitou-se à DGCI e às entidades gestoras, entre outros elementos, a relação dos processos existentes com indicação da situação em que se encontrava cada candidatura à data de 7 de Fevereiro de 2006.

5.2.4.3.1 – Decreto-Lei n.º 401/99

a) DGCI

De acordo com o informado pela DGCI no início da auditoria referida, o número de processos existentes era de 46, os quais se encontravam nas seguintes situações: 4 com contratos assinados, 8 a aguardar assinatura do contrato, 2 a aguardar decisão superior, 11 em análise e 21 indeferidos.

Relativamente à situação apresentada no anterior Parecer, verifica-se que a DGCI indica mais três processos – códigos 585/05, 1459/05 e 51/03-1109/05 –, se bem que apenas dois respeitem a candidaturas novas, correspondendo o último a uma candidatura enviada àquela entidade em 29 de Abril de 2003 e não mencionada anteriormente.

No quadro seguinte referenciam-se os processos seleccionados no Parecer sobre a CGE de 2004 e a sua situação actual, bem como as novas candidaturas, de acordo com o informado pela DGCI.



Código	Entidade gestora	Candidatura	Entrada na DGCI	Início do invest.	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Obs.
I 637 / 01	ICEP	19-12-00	22-03-01	2000	24-11-03	100 108,74	20	(1)
I 2169 / 00	ICEP	14-03-00	07-12-00	2003	11-10-02	169 681,07	20	(1)
I 1210 / 00	ICEP	27-03-00	14-07-00	1999	11-10-02	105 201,46	20	(1)
I 6034 / 03	ICEP	29-09-00	03-12-03	2001	-	-	-	(2)
I 6033 / 03	ICEP	22-05-01	03-12-03	2001	-	-	-	(2)
I 5652 / 03	ICEP	26-10-00	12-12-03	2000	-	-	-	(2)
I 585 / 05	ICEP	10-09-04	28-02-05	2004	-	-	-	(2) (*)
I 1387 / 00	ICEP	12-12-99	23-08-00	1999	-	-	-	(3)
I 1386 / 00	ICEP	13-12-99	23-08-00	1999	-	-	-	(3)
I 6096 / 03	ICEP	20-12-00	09-12-03	2001	-	-	-	(4)
I 6470 / 03	ICEP	30-05-00	19-12-03	2000	-	-	-	(4)
I 2516 / 02	ICEP	28-11-00	02-05-02	2000	-	-	-	(4)
I 1794 / 03	ICEP	24-05-01	21-04-03	2000	-	-	-	(4)
I 6095 / 03	ICEP	27-09-00	09-12-03	2000	-	-	-	(4)
I 1459 / 05	IAPMEI	22-06-05	22-06-05	-	-	-	-	(4) (*)
I 130 / 04	ICEP	01-02-00	21-01-04	1999	-	-	-	(4)
I 6471 / 03	ICEP	19-07-01	29-12-03	2001	-	-	-	(4)
I 3298 / 04	ICEP	06-04-04	30-08-04	2004	-	-	-	(4)
I 1212 / 00	ICEP	31-03-00	14-07-00	1999	-	-	-	(5)

- (1) Contrato em vigor.
- (2) Em análise na DGCI.
- (3) Em apreciação as alegações feitas pelo promotor no exercício do direito de audição.
- (4) Indeferido pela DGCI.
- (5) Em notificação à Comissão Europeia.
- (*) Candidatura nova.

Para além de um novo contrato indicado nas listagens da DGCI (P.º 4348/01), apurou-se, através dos elementos remetidos pelo ICEP, que foram celebrados mais três (P.ºs 1216/00, 4363/03 e 42/172).

Sobre a questão a que se aludiu no anterior Parecer, relativa ao facto de os processos com os códigos 2169/00-3370/05 e 1210/00-3371/05 não se encontrarem na DGCI e de terem sido assinaladas divergências entre as minutas aprovadas e os contratos respectivos, apenas foi possível apurar que o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais proferiu despacho no sentido de serem devolvidos àquela Direcção-Geral, o que veio a suceder.

Da análise da informação residente na DGCI verificou-se que os dois contratos em questão foram remetidos pela DSIRC à Inspeção Tributária (IT) em Fevereiro de 2006, solicitando a verificação do cumprimento dos objectivos contratuais com brevidade face aos prazos de vigência dos contratos.

Mais se apurou que não foi realizada qualquer outra acção de fiscalização pela IT direccionada aos contratos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 401/99, para além da assinalada no Parecer sobre a CGE de 2004, relativamente ao processo 637/01-1917/05.

No que respeita às quatro candidaturas em situação de “em análise”, verificou-se que três já assim se encontravam desde Dezembro de 2003, considerando o Tribunal que face ao disposto na lei, o tempo médio despendido na sua apreciação (22,4 meses) é excessivo.

Observou-se não ter sido ainda tomada decisão sobre as alegações dos promotores, apresentadas em Março de 2003, no exercício do direito de audição, relativamente aos processos 1386/00 e 1387/00.

Constatou-se também, que dos nove processos indeferidos, sete já se encontravam nessa situação aquando da última auditoria do TC e, dos outros dois, um foi indeferido por motivo do montante das aplicações relevantes ser inferior ao previsto na lei (3298/04-2726/05) e o outro (1459/05) por o investimento já ter sido iniciado à data da candidatura.

b) Entidades gestoras

Relativamente à situação anterior, não foi apresentada qualquer nova candidatura junto do ICEP, tendo apenas o IAPMEI mencionado duas novas candidaturas. Por sua vez, a API passou a indicar uma candidatura, que lhe foi transferida pelo ICEP em Agosto de 2005.

No quadro seguinte referenciam-se os processos seleccionados no Parecer sobre a CGE de 2004 e a sua situação actual, bem como as novas candidaturas e contratos, de acordo com o informado pelas entidades gestoras.

Código	Entidade gestora	Candi-datura	Envio à DGCI	Início do invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% s/ AR	Obs.
S 00 / 06238	ICEP	19-12-00	22-03-01	2000	24-11-03	100 108,74	20	(1)
I 1216 / 00	ICEP	16-11-99	14-07-00	1999	24-11-05	40 956,30	15	(1)
I 4363 / 03	ICEP	15-02-00	23-07-03	2000	21-12-05	-	-	(1)
I 4348 / 01	ICEP	31-01-01	13-11-01	1999	09-01-06	399 914,00	20	(1)
I 2169 / 00	ICEP	14-03-00	07-12-00	2003	11-10-02	169 681,07	20	(1)
I 1210 / 00	ICEP	27-03-00	14-07-00	1999	11-10-02	105 201,46	20	(1)
S 42 / 172	ICEP	22-05-01	08-11-02	2001	30-12-05	-	-	(1)
T 01 / 00401	API	13-01-05	-	2004	-	-	-	(2) (*)
S 00 / 16950	IAPMEI	15-07-05	-	2005	-	-	-	(2) (*)
I 6034 / 03	ICEP	29-09-00	02-12-03	2001	-	-	-	(3)
I 6033 / 03	ICEP	22-05-01	02-12-03	2001	-	-	-	(3)
I 5811 / 03	ICEP	29-03/00	11-11-03	-	-	-	-	(3)
I 5652 / 03	ICEP	26-10-00	12-12-03	2000	-	-	-	(3)
I 585 / 05	ICEP	10-09-04	24-02-05	2004	-	-	-	(3)
S 00 / 16926	IAPMEI	06-07-05	-	2005	-	-	-	(4) (*)
I 6095 / 03	ICEP	27-09-00	04-12-03	2000	-	-	-	(5)
I 130 / 04	ICEP	01-02-00	21-01-04	1999	-	-	-	(5)
I 6471 / 03	ICEP	19-07-01	23-12-03	2001	-	-	-	(5)
I 3298 / 04	ICEP	06-04-04	30-08-04	2004	-	-	-	(5)
S 00 / 14237	ICEP	12-04-03	05-06-03	2003	-	-	-	(6)
S 00 / 06251	ICEP	20-12-00	04-12-03	2000	-	-	-	(7)
I 6470 / 03	ICEP	30-05-00	16-12-03	2000	-	-	-	(7)

- (1) Contrato em vigor .
- (2) Em análise na entidade gestora.
- (3) Em análise na DGCI.
- (4) Parecer negativo da entidade gestora.
- (5) Parecer negativo da DGCI.
- (6) Em notificação à Comissão Europeia.
- (7) Desistência do promotor.
- (*) Candidatura nova.

Concluiu-se que foram celebrados quatro novos contratos cujos projectos têm por entidade gestora o ICEP, que nenhuma candidatura permanecia em análise no Instituto e que também não foi remetida qualquer outra para apreciação da DGCI.



Relativamente ao acompanhamento e verificação, o ICEP concluiu os dois relatórios que tinha em elaboração aquando da anterior auditoria do Tribunal (processos 00/06238 e 2169/00-3370/05), tendo apurado, em ambos os casos, que os objectivos contratuais estavam a ser cumpridos. Os dois referidos relatórios foram enviados à DGCI, dando assim o Instituto cumprimento ao preceituado na lei e acolhimento às recomendações do TC.

No que respeita aos processos em análise, observa-se que o do IAPMEI se encontra nessa situação há mais de 6 meses e o da API há mais de um ano – porém, assinala-se que este último foi transferido do ICEP cerca de seis meses após a apresentação da candidatura.

Em sede do contraditório, o IAPMEI veio informar de que:

*“(...) a candidatura em questão abrange incentivos financeiros ao abrigo do SIME (Portaria n.º 262/2004) e incentivos fiscais ao abrigo dos DL 401/99 e 409/99.
O projecto carece de parecer da Instituição de Crédito nos termos previstos do Regulamento do SIME, sem o qual não pode ser concluída pelo IAPMEI.
Refira-se ainda, o IAPMEI aguarda parecer do ICEP relativo à componente de internacionalização.”*

Pese embora as alegações do IAPMEI, o Tribunal reitera que, uma vez que o não cumprimento dos prazos fixados na lei é recorrente, devem as entidades competentes promover que sejam tomadas as medidas necessárias para que os prazos legais sejam cumpridos ou, caso tal não seja viável, que os mesmos sejam reequacionados, tendo em conta, por um lado, a realidade das entidades gestoras e, por outro, a necessidade de, em tempo útil, ser dada resposta aos promotores.

Quanto ao projecto da API, esta entidade acrescentou que:

“A candidatura 01/00401 (...) transferida do ICEP para a API, não reunia condições de elegibilidade, tendo essa conclusão sido transmitida à empresa, que por carta de 23 de Maio de 2006 desistiu da candidatura.”

5.2.4.3.2 – Decreto-Lei n.º 409/99

a) DGCI

A DGCI informou da existência de 113 processos, correspondentes a 111 candidaturas,¹ das quais 88 respeitam a projectos de investimento que têm por entidade gestora a API, 22 o IAPMEI e uma o ICEP.

Das referidas candidaturas com processos abertos na DGCI foram analisadas as seleccionadas na última auditoria do TC (62)² bem como as submetidas a parecer daquela Direcção-Geral após a conclusão da referida auditoria (17). Do total das 79 candidaturas, 61 correspondem a projectos que têm por entidade gestora a API e 18 o IAPMEI.

¹ Em dois casos a DGCI referencia dois processos para uma mesma candidatura, situação que já foi reportada no Parecer sobre a CGE de 2004 – processos n.ºs 483/00-974/00 e 6486/02-2669/04.

² Dos 64 processos referidos no anterior Parecer não foram considerados dois, por motivo de um (P.º 1397/00) não respeitar a uma candidatura e outro (P.º 2669/04) respeitar a uma candidatura já considerada (P.º 6486/02).

No quadro seguinte são identificadas tais candidaturas, assim como a situação em que se encontravam em 7 de Fevereiro de 2006, de acordo com o informado pela DGCI.

Código	Entidade gestora	Candidatura	Entrada na DGCI	Início do invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Obs.
I 972 / 00	API	06-03-00	31-05-00	07-08-99	02-06-00	6 481 305,05	16	(1)
I 4223 / 04	API	13-06-03	21-12-04	13-06-03	11-02-05	x	X	(1)
I 1968 / 04	API	07-03-01	26-04-04	01-03-01	12-07-05	x	X	(1)
I 973 / 00	API	31-03-00	31-05-00	12-01-99	02-06-00	5 949 915,70	13	(1)
I 3319 / 01	API	08-01-01	24-09-01	2001	06-12-02	1 827 419,85	15	(1)
I 21 / 03	API	22-02-02	20-01-03	01-12-99	18-08-03	5 951 469,00	19	(1)
I 976 / 00	API	10-05-00	31-05-00	Jan-00	02-06-00	6 481 305,05	16	(1)
I 3855 / 03	IAPMEI	08-02-02	05-08-03	08-02-02	21-01-05	358 999,76	X	(1)
I 180 / 02	API	16-07-01	15-01-02	01-07-02	25-09-02	986 961,42	13	(1)
I 5118 / 03	API	15-12-03	03-10-03	Jan-04	28-06-04	3 240 000,00	18	(1)
I 215 / 00	API	16-05-01	12-12-01	Jan-99	08-06-04	1 847 657,60	X	(1)
I 365 / 03	API	18-12-00	17-02-03	01-06-01	14-10-04	1 978 908,00	X	(1)
I 974 / 00	IAPMEI	26-01-00	30-05-00	1999	02-06-00	2 225 157,37	17	(1)
I 3094 / 04	API	17-06-04	11-08-04	20-06-04	01-02-05	3 228 450,00	X	(1)
I 971 / 00	API	26-01-00	30-05-00	31-01-99	02-06-00	3 636 695,56	11	(1)
I 1444 / 04	API	04-08-03	22-03-04	05-08-03	30-04-05	x	X	(1)
I 1309 / 02	API	30-01-01	26-02-02	01-03-01	29-03-04	9 691 474,05	20	(1)
I 3095 / 04	API	20-02-04	11-08-04	2004	30-04-05	x	X	(1)
I 70 / 04	API	05-02-01	05-01-04	05-02-01	21-02-05	766 682,00	X	(1)
I 1919 / 01	IAPMEI	31-01-01	11-07-01	01-07-99	24-07-01	1 062 185,13	14	(1)
I 2075 / 02	API	04-12-01	21-03-02	01-03-02	08-06-04	4 561 553,36	14	(1)
I 3515 / 04	IAPMEI	23-06-03	08-10-04	11-07-03	25-05-05	X	X	(1)
I 97 / 05	API	01-04-02	17-01-05	01-02-02	01-02-05	7 302 385,80	X	(1)
I 6486 / 02 2669 / 04	API	23-11-01	16-12-02	07-01-02	03-12-04	2 788 390,50	10	(1)
I 4514 / 03	API	26-06-02	26-08-03	01-09-02	19-01-04	X	x	(1)
I 1924 / 01	IAPMEI	31-01-01	11-07-01	01-10-99	24-07-01	721 102,14	8	(1)
I 1795 / 03	API	15-12-01	21-04-03	28-12-01	03-12-04	1 843 085,74	8	(1)
I 5303 / 02	API	07-06-02	30-09-02	01-09-02	19-01-04	1 970 637,75	15	(1)
I 5304 / 02	API	31-12-01	30-09-02	31-12-01	08-06-04	750 772,62	13	(1)
I 364 / 03	API	10-05-02	16-02-03	10-05-02	03-12-03	702 519,10	10	(1)
I 1912 / 01	API	30-01-01	25-06-01	01-08-00	24-07-01	925 669,14	8	(1)
I 1842 / 01	API	31-01-01	06-06-01	01-12-99	24-07-01	2 664 817,79	11	(1)
I 2475 / 03	API	29-04-02	22-05-03	13-04-02	26-03-03	5 382 710,19	x	(1)
I 2905 / 04	API	06-05-04	30-07-04	07-05-04	01-02-05	1 289 340,00	x	(1)
I 2164 / 00	API	22-11-00	12-12-00	01-08-00	03-04-01	1 151 001,09	14	(1)
I 1841 / 01	API	31-01-01	06-06-01	Jul-99	17-05-02	2 039 749,20	13	(1)
I 2467 / 04	API	27-07-03	28-06-04	28-07-03	30-04-05	-	-	(2)
I 3952 / 02	IAPMEI	23-03-00	18-07-02	31-05-99	13-12-05	-	-	(2)
I 1044 / 04	API	18-06-03	17-02-04	15-04-03	10-03-05	-	-	(2)
I 5689 / 02	API	08-01-01	21-10-02	01-04-00	-	-	-	(2)
I 2423 / 03	IAPMEI	07-03-02	09-05-03	07-03-02	26-09-05	-	-	(2)
I 5728 / 03	API	04-10-01	04-11-03	04-10-01	15-11-04	-	-	(2)
I 3299 / 04	API	31-10-02	26-08-04	31-10-02	23-10-03	-	-	(2)
I 1844 / 01	API	31-01-01	06-06-01	02-06-00	-	-	-	(2)
I 3811 / 04	API	18-05-01	11-11-04	01-01-99	16-12-05	-	-	(2)
I 3916 / 04	API	29-04-03	22-11-04	01-05-04	29-09-05	-	-	(2)
I 2218 / 04	API	18-07-03	26-05-04	18-07-03	23-05-05	-	-	(2)
I 1796 / 03	API	28-05-01	21-04-03	31-05-01	22-10-04	-	-	(2)
I 3703 / 04	API	01-10-04	08-11-04	15-10-04	14-09-05	-	-	(2)
I 3053 / 03	API	31-07-02	17-06-03	01-08-02	14-09-04	-	-	(2)



Código	Entidade gestora	Candidatura	Entrada na DGCI	Início do invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Obs.
I 1783 / 05	API	13-07-04	23-06-05	15-07-04	23-09-05	-	-	(2) (*)
I 1799 / 03	IAPMEI	31-07-01	21-04-03	13-08-01	-	-	-	(3)
I 2217 / 04	API	20-09-03	26-05-04	05-05-03	01-01-05	-	-	(3)
I 3959 / 04	API	29-12-03	26-11-04	29-12-03	-	-	-	(3)
I 3702 / 04	API	29-11-01	05-11-04	2001	-	-	-	(4)
I 1118 / 05	API	31-01-01	06-05-05	01-01-99	-	-	-	(5) (*)
I 1119 / 05	API	15-12-04	21-04-05	03-01-05	-	-	-	(5) (*)
I 1915 / 05	API	30-06-04	30-06-05	01-07-04	-	-	-	(5) (*)
I 1461 / 05	IAPMEI	06-08-03	24-05-05	01-03-03	-	-	-	(5) (*)
I 3372 / 05	IAPMEI	05-04-04	02-12-05	07-04-04	-	-	-	(5) (*)
I 2947 / 05	API	03-03-05	21-10-05	-	-	-	-	(5) (*)
I 1143 / 05	IAPMEI	24-07-03	28-04-05	01-01-04	-	-	-	(5) (*)
I 2934 / 01	API	19-07-01	20-08-01	01-10-01	-	-	-	(5)
I 1462 / 05	IAPMEI	31-01-01	24-05-05	01-07-99	-	-	-	(5) (*)
I 3146 / 05	API	14-01-05	11-10-05	01-02-05	-	-	-	(5) (*)
I 2374 / 05	IAPMEI	30-07-04	02-09-05	02-08-04	-	-	-	(5) (*)
I 2202 / 05	API	24-11-03	31-08-05	24-11-03	-	-	-	(5) (*)
I 1460 / 05	IAPMEI	31-01-01	24-05-05	01-07-99	-	-	-	(5) (*)
I 2198 / 05	API	01-02-05	11-08-05	02-02-05	-	-	-	(5) (*)
I 92 / 06	IAPMEI	09-10-01	30-01-06	15-10-01	-	-	-	(5) (*)
I 2398 / 04	API	31-01-01	09-06-04	03-12-01	-	-	-	(6)
I 5965 / 03	API	04-10-04	13-04-05	03-01-05	-	-	-	(6) (*)
I 3410 / 04	API	23-05-01	22-09-04	01-01-99	-	-	-	(6)
I 4151 / 02	IAPMEI	31-01-01	25-07-02	01-02-01	-	-	-	(6)
I 2453 / 03	IAPMEI	27-10-99	16-05-03	Jun-99	-	-	-	(6)
I 3465 / 04	API	23-05-01	30-09-04	01-01-99	-	-	-	(6)
I 1489 / 05	IAPMEI	31-10-00	06-06-05	01-11-00	-	-	-	(6) (*)
I 3097 / 01	API	24-08-01	12-09-01	Out-01	-	-	-	(7)
I 4152 / 02	API	16-08-01	29-07-02	01-06-01	-	-	-	(7)

- (1) Contrato em vigor.
- (2) Aguarda contrato.
- (3) Aguarda RCM.
- (4) Aguarda decisão superior.
- (5) Em análise na DGCI.
- (6) Aguarda elementos da entidade gestora.
- (7) Indeferido.
- (*) Candidatura nova.

Observa-se que, comparativamente à situação de que se deu conta no Parecer sobre a CGE de 2004, a DGCI identificou 15 novos contratos, dos quais 4, embora assinados anteriormente à data de elaboração daquele documento, não eram ainda do conhecimento da Direcção-Geral.

Acresce que, a partir da informação recolhida junto das entidades gestoras, apurou-se que, relativamente aos processos seleccionados foram assinados mais 14 contratos, de que a DGCI não tinha também conhecimento à data da conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer – as datas de assinatura dos mesmos são indicadas no quadro em apreço, mantendo-se todavia na coluna “observações” a situação informada pela DGCI. Em relação aos restantes processos seleccionados verificou-se que 3 tinham despacho favorável, 1 continuava em análise, 5 aguardavam elementos da entidade gestora e 2 tinham sido indeferidos.

Relativamente ao controlo, de acordo com o informado pela DGCI, em 2005 foram realizadas pela Inspeção Tributária 11 acções de fiscalização, das quais 6 tinham os respectivos relatórios concluídos (P.ºs 974/00, 462/01, 1912/01, 1916/01, 1922/01 e 3094/04), sendo em todos os casos referido que as empresas estavam a cumprir os objectivos contratuais.

Quanto à utilização dos benefícios fiscais, apurou-se que a DGCI/DSIRC desenvolveu esforços no sentido de actualizar as fichas de acompanhamento da despesa fiscal, bem como no de aprofundar e melhorar a informação nelas contida.

Com base nas referidas fichas elaborou-se o quadro seguinte, em que é evidenciada a utilização dos benefícios fiscais em IRC até ao exercício económico de 2004.

Quadro V.20 – Benefícios fiscais em IRC

(em euros)

Código	BF utilizados						BF concedidos	BF por utilizar
	2000	2001	2002	2003	2004	Total		
972/00	(a) 335 298,46	40 616,18	0	1 064 258,28	1 351 648,18	2 791 821,10	4 530 531,42	1 738 710,32
973/00	0	0	1 754 709,81	2 269 051,75	1 487 645,40	5 511 406,96	5 949 915,70	438 508,74
974/00	0	141 806,30	360 741,12	334 263,00	248 799,13	1 085 609,55	2 225 157,37	1 139 547,82
975/00	0	5 520 789,90	0	0	0	5 520 789,90	9 713 161,28	4 192 371,38
2161/00	8 904 374,00	0	0	0	0	8 904 374,00	11 507 721,39	2 603 347,39
2162/00	0	0	316 030,18	905 321,56	1 155 291,69	2 376 643,43	desconhecido	desconhecido
2163/00	0	0	799 867,92	0	0	799 867,92	952 434,63	152 566,71
1838/01	0	0	664 011,00	0	0	664 011,00	683 502,76	19 491,76
1841/01	0	0	557 944,43	1.481.803,93	0	2 039 748,36	2 039 749,20	0,84
1842/01	2 341 925,71	0	0	0	0	2 341 925,71	2 664 817,79	322 892,08
1845/01	0	0	0	12 970 200,00	0	12 970 200,00	13 361 159,61	390 959,61
1871/01	0	104 521,00	458 824,00	936 890,95	0	1 500 235,95	2 329 086,90	828 850,95
1872/01	0	749 592,07	95 455,00	0	0	845 047,07	874 123,36	29 076,29
1911/01	0	0	0	180 301,00	180 301,00	360 602,00	2 130 630,18	1 770 028,18
1919/01	0	0	216.375,09	161 678,37	55 020,15	433 073,61	1 062 185,13	629 111,52
1921/01	0	1 850 859,70	772 836,70	0	0	2 623 696,40	3 167 995,13	544 298,73
1924/01	0	597 886,74	123 158,95	0	0	721 045,69	721 102,14	56,45
1925/01	0	85 562,31	45 581,20	62 448,24	421 076,48	614 668,23	1 762 986,20	1 148 317,97
3319/01	0	0	227 426,74	0	82 434,29	309 861,03	1 827 419,85	1 517 558,82
846/02	0	0	0	0	123 516,04	123 516,04	741 181,00	617 664,96
3137/02	0	0	0	0	871 389,24	871 389,24	6 056 074,86	5 184 685,62
021/03	0	0	0	0	949 477,88	949 477,88	5 951 469,00	5 001 991,12
2475/03	0	0	0	4 484 569,00	800 163,00	5 284 732,00	5 382 710,19	97 978,19
2669/04	0	0	0	0	421 543,62	421 543,62	2 788 390,50	2 366 846,88
TOTAL	11 581 598,17	9 091 634,20	6 392 962,14	24 850 786,08	8 148 306,10	60 065 286,69	-	-

(a) Exercícios de 1999 e 2000.

Conforme se verifica, em 2004 a utilização dos benefícios fiscais em apreço atingiu em IRC o valor de €8,1 milhões, o que corresponde, de acordo com a metodologia utilizada pela DGCI, a despesa fiscal em 2005.



No que respeita às novas candidaturas remetidas àquela Direcção-Geral após a última auditoria do TC, verificou-se que foram em número de 17, destacando-se que cinco destas tinham sido apresentadas às entidades gestoras em 2000 e 2001 e apenas três em 2005. Mais se apurou que, relativamente à situação destas candidaturas, 14 estavam em análise, dois aguardavam elementos da entidade gestora e um tinha contrato assinado sem que, todavia, a DGCI tivesse sido informada de tal facto.

Relativamente ao cumprimento dos prazos previstos na lei para a apreciação das candidaturas, apurou-se que a DGCI continua a registar atrasos, se bem que, em alguns casos, não possam ser imputados inteiramente àquela Direcção-Geral uma vez que eles decorrem também de atrasos na prestação de esclarecimentos por parte das entidades gestoras.

Com efeito em relação às 23 candidaturas seleccionadas cuja apreciação pela DGCI não se encontrava concluída, 6 ainda aguardavam elementos das entidades gestoras, sendo que, desde a entrada das candidaturas naquela Direcção-Geral até à data da conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer tinham já decorrido, em média, 13,3 meses, com um mínimo de 0,3 meses (P.º 92/06) e um máximo de 54,3 meses (P.º 2934/01).

Relativamente à organização e instrução dos processos, não obstante seja de realçar uma significativa melhoria, não foram ainda supridas algumas deficiências apontadas em anteriores pareceres, tais como, duplicação de processos relativos a algumas candidaturas e/ou informação desactualizada sobre a situação destas.

b) IAPMEI

De acordo com os elementos recolhidos, foram apresentadas junto do IAPMEI 6 novas candidaturas aos benefícios fiscais previstos no Decreto-Lei n.º 409/99.

Com vista a apreciar a evolução registada desde o anterior Parecer sobre a CGE, foi elaborado o quadro seguinte do qual constam as candidaturas então seleccionadas (31)¹ bem como as novas candidaturas.

Código	Candidatura	Envio à DGCI	Início do invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Obs.
S 12912	26-01-00	03-03-00	1999	02-06-00	2 225 157,37	17	(1)
S 10505	23-03-00	18-07-02	31-05-99	13-12-05	2 084 948,97	-	(1)
S 00 / 07227	31-01-01	25-06-01	01-12-00	24-07-01	1 285 661,56	10	(1)
S 43 / 00898	31-01-01	25-06-01	01-07-99	24-07-01	1 062 185,13	14	(1)
S 00 / 06949	31-01-01	25-06-01	01-10-99	24-07-01	721 102,14	8	(1)
S 00 / 08026	16-04-01	07-06-02	01-08-01	24-07-03	1 006 136,04	13	(1)
S 00 / 14423	23-06-03	08-10-04	11-07-03	25-05-05	-	-	(1)
S 01 / 02000	27-10-99	16-05-03	Jun-99	-	-	-	(2)
S 00 / 15647	13-04-04	-	01-04-04	-	-	-	(2)
S 00 / 16950	02-12-05	-	18-07-05	-	-	-	(2) (*)
S 40 / 01174	02-12-05	-	01-04-06	-	-	-	(2) (*)
S 42 / 02163	15-12-05	-	20-12-05	-	-	-	(2) (*)
S 00 / 17551	29-12-05	-	30-12-05	-	-	-	(2) (*)
S 40 / 01049	24-07-03	21-04-05	01-01-04	-	-	-	(3)
S 47 / 00226	05-04-04	30-11-05	07-04-04	-	-	-	(3)
S 00 / 14404	07-06-03	-	01-10-03	-	-	-	(4)
S 00 / 14405	08-06-03	-	01-10-03	-	-	-	(4)

¹ Foi retirada dos processos seleccionados no IAPMEI a candidatura n.º 47 / 00164, que foi transferida para a API.

Código	Candi datura	Envio à DGCI	Início do invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Obs.
S	00 / 14445	01-07-03	-	15-07-03	-	-	(4)
S	00 / 15445	13-10-03	-	01-01-04	-	-	(4)
S	00 / 15431	13-10-03	-	28-10-03	-	-	(4)
S	00 / 15574	19-01-04	-	19-01-04	-	-	(4)
S	00 / 15689	13-05-04	-	17-05-04	-	-	(4)
S	00 / 15747	28-06-04	-	03-08-04	-	-	(4)
S	00 / 15841	30-07-04	-	02-08-04	-	-	(4)
S	00 / 15903	16-08-04	-	30-08-04	-	-	(4)
S	00 / 16652	31-10-04	-	27-12-04	-	-	(4)
S	11 / 00143	23-11-04	-	24-11-04	-	-	(4)
S	11 / 00144	25-11-04	-	30-11-04	-	-	(4)
S	11 / 00146	26-11-04	-	30-11-04	-	-	(4)
S	00 / 16660	31-12-04	-	31-12-04	-	-	(4)
S	00 / 16825	10-05-05	-	10-05-05	-	-	(4) (*)
S	00 / 16926	06-07-05	-	07-07-05	-	-	(4) (*)
S	43 / 02078	28-12-04	-	28-12-04	-	-	(5)
S	00 / 16675	11-01-05	-	15-12-04	-	-	(5)
S	00 / 15457	22-10-03	-	02-01-04	-	-	(5)
S	00 / 15660	21-04-04	-	30-04-04	-	-	(5)
S	43 / 02042	01-07-04	-	01-10-04	-	-	(5)

- (1) Contrato em vigor.
 (2) Em análise na entidade gestora.
 (3) Em análise na DGCI.
 (4) Parecer negativo da entidade gestora.
 (5) Desistência do promotor.
 (*) Candidatura nova.

Relativamente aos processos que foram objecto de acompanhamento pelo TC, observa-se que foram celebrados 2 novos contratos (P.ºs 10505 e 00/14423), 6 estavam em análise, 2 tinham sido remetidos para apreciação da DGCI, 20 tinham parecer negativo do Instituto (dos quais 3 não constavam já da listagem remetida ao Tribunal) e 5 registavam desistências dos promotores.

Em termos da observância dos prazos fixados na lei para análise das candidaturas é prematuro o TC pronunciar-se sobre se houve evolução negativa ou positiva, porquanto das 6 candidaturas que se encontravam em análise 4 são recentes. Não obstante, refira-se que relativamente às 10 que aguardavam a análise do Instituto aquando do anterior Parecer, 2 mantiveram-se na mesma situação, 7 tiveram a análise concluída (com pareceres desfavoráveis) e 1 desistiu.

O tempo médio já decorrido desde a formalização das 6 candidaturas na situação de “em análise” é de 18,4 meses, média que é bastante influenciada pelas duas candidaturas que já se encontravam anteriormente em análise, em relação às quais decorreram já 76,4 meses (P.º 01/2000) e 22,0 meses (P.º 00/15647), embora em relação a uma das apresentadas mais recentemente (P.º 00/16950) tenha também já sido ultrapassado o prazo fixado na lei para a realização da análise pelo Instituto.

No exercício do contraditório, o IAPMEI acrescentou que:

“Refira-se antes de mais que existe uma referência incorrecta ao número do projecto 00/5647 da empresa (...). O número correcto deste projecto é o 00/15647.

Esta candidatura foi apresentada no âmbito do SIME, tendo-se concluído pela impossibilidade de aceitação da mesma face à exigência da suspensão em LVT determinada pelo Despacho n.º 26566/2002/



Assim, o IAPMEI enviou ofício ao promotor em 27/08/2004 na sequência de reunião prévia, comunicando a não aceitação da candidatura tendo esta sido objecto de anulação em 2005-05-18.

Relativamente ao processo 00/16950, aplica-se o referido acima relativamente ao DL 401/99.

Relativamente ao processo, 01/2000, o IAPMEI procedeu ao envio do parecer e a minuta do contrato para a DGCI em 14/10/2004. Tendo a DGCI constado a necessidade de proceder a correcções à minuta do contrato, foi remetida nova minuta em 09/05/2006”.

Quanto à primeira questão, refira-se que foi efectuada a correcção ao número do projecto e que na listagem remetida pelo Instituto aos serviços do Tribunal, em 9 de Março de 2006, foi indicado que o mesmo se encontrava em análise.

Quanto às restantes questões, respeitantes ao incumprimento dos prazos legais para análise e apreciação das candidaturas, o Tribunal reitera o entendimento atrás expresso a propósito dos projectos do Decreto-Lei n.º 401/99.

Em relação ao acompanhamento dos contratos, de acordo com informação do IAPMEI, foi concluída a aplicação informática destinada ao apuramento do incentivo fiscal a conceder, tendo em conta o nível de investimento efectivamente realizado, a qual se encontrava em fase de testes aquando da elaboração do anterior Parecer do Tribunal.

Apurou-se que todos os contratos celebrados em que o Instituto é entidade gestora se encontravam em acompanhamento e verificação, em diferentes fases consoante a respectiva situação, sendo que o relatório final para apuramento do incentivo fiscal a conceder, relativamente ao contrato mais antigo (P.º 12912), encontrava-se em elaboração à data da remessa da informação ao Tribunal.

Foi também informado pelo IAPMEI que não tinha ainda remetido os relatórios de verificação à DGCI, mas que iria proceder ao envio dos existentes.

e) API

A partir da análise das listagens remetidas pela API, apurou-se que foram apresentadas a esta entidade 12 novas¹ candidaturas aos benefícios fiscais previstos no Decreto-Lei n.º 409/99.

À semelhança dos procedimentos adoptados para o IAPMEI e DGCI, apresentam-se no quadro seguinte as candidaturas seleccionadas na API no âmbito do anterior Parecer sobre a CGE e as novas candidaturas, com as correspondentes situações em que se encontravam.

¹ Inclui a candidatura n.º 47 / 00164 transferida do IAPMEI.

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2005

	Código	Candi- datura	Envio à DGCI	Início do Invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Obs.
S	40 / 10370	26-01-00	30-05-00	31-01-99	02-06-00	3 636 695,56	11	(1)
S	52 / 12911	06-03-00	31-05-00	07-08-99	02-06-00	4 530 531,42	10	(1)
S	47 / 09588	31-03-00	31-05-00	12-01-99	02-06-00	5 949 915,70	13	(1)
S	40 / 13374	10-05-00	30-05-00	Jan-00	02-06-00	6 481 305,05	16	(1)
S	33 / 00285	20-11-00	05-12-00	01-08-00	03-04-01	1 151 001,09	14	(1)
S	00 / 08062	08-01-01	24-09-01	01-05-01	06-12-02	1 827 419,85	15	(1)
S	47 / 00164	29-01-01	25-05-01	01-07-99	24-07-01	11 762 986,20	14	(1) (*)
S	48 / 00117	31-01-01	05-06-01	01-12-99	24-07-01	2 664 817,79	11	(1)
S	33 / 00350	31-01-01	05-06-01	Jul-99	17-05-02	2 036 749,20	13	(1)
S	33 / 00382	05-02-01	06-01-04	05-02-01	21-02-05	766 682,00	8	(1)
S	43 / 01285	18-07-01	14-01-02	01-07-02	25-09-02	986 961,42	13	(1)
S	00 / 11818	15-12-01	21-04-03	28-12-01	03-12-04	1 843 085,74	8	(1)
S	00 / 12903	01-04-02	17-01-05	01-02-02	01-02-05	7 302 385,80	15	(1)
S	43 / 01739	18-07-03	25-05-04	19-07-03	23-09-05	2 647 150,00	-	(1)
S	00 / 14418	18-09-03	17-02-04	15-04-03	10-03-05	-	-	(1)
S	00 / 15364	20-09-03	26-05-04	05-05-03	01-02-05	1 584 740,00	9	(1)
S	95 / 00011	06-05-04	30-07-04	07-05-04	01-02-05	1 289 340,00	18	(1)
S	95 / 00012	17-06-04	11-08-04	20-06-04	01-02-05	3 228 450,00	15	(1)
S	43 / 02045	13-07-04	-	15-07-04	23-09-05	-	-	(1)
S	00 / 06515	30-01-01	-	01-12-99	-	-	-	(2)
T	06 / 00409	31-01-01	-	01-07-99	-	-	-	(2)
T	02 / 00409	27-09-01	-	?	-	-	-	(2)
S	00 / 11560	13-11-01	-	01-01-02	-	-	-	(2)
S	00 / 14199	20-12-02	-	31-12-02	-	-	-	(2)
S	00 / 15491	17-11-03	-	17-11-03	-	-	-	(2)
S	00 / 15576	25-01-04	-	26-01-04	-	-	-	(2)
S	43 / 02044	12-07-04	-	13-07-04	-	-	-	(2)
S	00 / 15876	24-07-04	-	20-07-04	-	-	-	(2)
S	47 / 00326	28-07-04	-	01-08-04	-	-	-	(2)
S	60 / 00019	04-08-04	-	05-08-04	-	-	-	(2)
S	11 / 00129	13-09-04	-	07-09-04	-	-	-	(2)
S	00 / 16557	04-11-04	-	30-11-04	-	-	-	(2)
S	00 / 16601	22-12-04	-	30-12-04	-	-	-	(2)
S	00 / 16622	28-12-04	-	29-12-04	-	-	-	(2)
S	00 / 16705	02-02-05	-	02-02-05	-	-	-	(2)
S	95 / 00017	01-04-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	95 / 00019	28-07-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	95 / 00018	03/08/05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	95 / 00021	30-08-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	00 / 17380	11-11-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	43 / 02162	02-12-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	00 / 17457	06-12-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	00 / 17473	12-12-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	00 / 17518	22-12-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	43 / 02166	29-12-05	-	-	-	-	-	(2) (*)
S	43 / 01847	24-11-03	31-08-05	24-11-03	-	-	-	(3)
S	43 / 02041	30-06-04	28-06-05	01-07-04	-	-	-	(3)
S	00 / 16451	04-10-04	11-04-05	03-01-05	-	-	-	(3)
S	00 / 16584	15-12-04	15-05-05	03-01-05	-	-	-	(3)
S	11 / 00149	23-12-04	13-02-06	23-12-04	-	-	-	(3)
S	00 / 06144	28-12-04	-	29-12-04	-	-	-	(3)
S	00 / 16679	14-01-05	08-11-05	01-02-05	-	-	-	(3)
S	00 / 16701	01-02-05	04-08-05	02-02-05	-	-	-	(3)
S	43 / 02096	03-03-05	-	-	-	-	-	(3) (*)
T	03 / 00409	31-10-01	-	01-07-99	-	-	-	(4)



	Código	Candi- datura	Envio à DGCI	Início do Invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Obs.
S	43 / 00820	31-01-01	06-06-01	02-06-00	-	-	-	(5)
T	01 / 00409	10-04-01	-	10-04-01	-	-	-	(5)
T	04 / 00409	26-01-01	-	30-06-00	-	-	-	(5)
T	08 / 00409	31-10-01	-	01-07-99	-	-	-	(5)
T	07 / 00409	23-06-03	-	24-06-03	-	-	-	(5)
T	05 / 00409	04-09-03	-	01-01-04	-	-	-	(5)

- (1) Contrato em vigor.
- (2) Em análise na entidade gestora.
- (3) Em análise na DGCI.
- (4) Parecer negativo da entidade gestora.
- (5) Desistência do promotor.
- (*) Candidatura nova.

Em relação aos processos seleccionados verifica-se que foram celebrados mais dois contratos (P.ºs 43/01739 e 43/02045), 26 estavam em análise na entidade gestora (das quais 16 já se encontravam nessa situação aquando da anterior acção do TC), 9 estavam em apreciação na DGCI (das quais 2 já se encontravam nessa situação), 1 teve parecer desfavorável e 2 desistiram.

Relativamente ao cumprimento dos prazos fixados na lei para a análise das candidaturas, verificou-se que nas já remetidas para a DGCI foram despendidos, em média, 10,4 meses e, nas que permaneciam em análise, já decorreram 19,3 meses – sendo que, em relação às que estavam nesta última situação aquando do anterior Parecer sobre a CGE o tempo despendido na análise foi, em média, de 28,9 meses por candidatura (com um mínimo de 12,2 e um máximo de 61,0 meses).

No exercício do contraditório, a API assinalou:

“A análise efectuada não distingue processos API e processos transferidos de outras entidades. Através dos quadros enviados (...) pode concluir-se que a API tem conseguido tempos médios de análise mais reduzidos nas candidaturas que lhe foram directamente apresentadas (média cerca de 11 meses). No que respeita a candidaturas transferidas de outras entidades, os tempos médios estão influenciados pela análise que teve início nestas entidades (cuja média é cerca de 50 meses) (...).

Sem prejuízo do empenhamento da API na melhoria do cumprimento dos prazos legais, há dois factores que contribuem para que tal objectivo nem sempre seja alcançado, ambos relacionados com o regime contratual instituído pelo Decreto-Lei n.º 203/2003 (...)

Acresce também que, em 2004, a DSBF alterou os procedimentos até aí vigentes, obrigando a que as Assembleias Municipais quantificassem os benefícios que pretendiam conceder (...)”

Embora reconhecendo a correcção da argumentação da API e os consideráveis esforços que tem vindo a desenvolver no sentido do encurtamento dos tempos na análise das candidaturas, não pode deixar de se assinalar que os tempos despendidos nas directamente apresentadas naquela entidade ultrapassaram o prazo fixado na lei.

No que respeita ao acompanhamento dos contratos celebrados apurou-se que, dos 19 que foram objecto de selecção, 4 tinham os respectivos relatórios concluídos – remetidos à DGCI em 2005 – e, com excepção do P.º 43/01285 onde se registavam “incumprimentos recuperáveis”, os promotores encontravam-se a cumprir os objectivos contratuais. Os restante 15 contratos, com excepção do processo transferido do IAPMEI, cujo acompanhamento não foi ainda iniciado, encontravam-se em diferentes fases de acompanhamento.

Sobre esta questão a API acrescentou que:

“(...) Em 2006 ficarão concluídos os relatórios de acompanhamento relativos a todos os contratos com Benefícios Fiscais”.

Ainda no que concerne à matéria dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, no exercício do contraditório a DGCI alegou que:

“(...) não tendo o Tribunal de Contas tecido recomendações para esta área, não se nos oferece fazer quaisquer comentários ao documento remetido”.

Com efeito, o volume II do parecer sobre a CGE respeita aos factos e evidências apurados no âmbito das acções preparatórias do parecer, constando as observações e recomendações do volume I. Todavia, o Tribunal entende que a DGCI poderia ter aduzido os comentários que entendesse adequados ao documento remetido.

Por sua vez, o ICEP alegou que *“(...) não tem qualquer comentário a fazer ao mesmo documento (...)”*



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VI

Dívida Pública



VI – DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2005

6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo

O artigo 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo; a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos; a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos; a limitação dos riscos; e o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Para a prossecução de tais objectivos, relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras determinados pela Assembleia da República e pelo Governo.

Em articulação com as operações de financiamento, o IGCP, pelo n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, ficou também autorizado a realizar as operações financeiras para o efeito tidas como adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (*swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo (*forwards*), futuros e opções, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Para concretizar com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do IGCP, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deverá conter essa actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento daqueles objectivos, desde 1999 que o Governo, sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de um *benchmark*¹, aprovando as “*Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP*”.

O *benchmark* foi escolhido dentro de um leque de políticas óptimas alternativas, sendo caracterizado em termos de maturidade média, prazo médio de refixação da taxa de juro, perfis temporais de reembolso e perfis temporais de refixação da taxa de juro.

As Orientações para a gestão da dívida pública estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo IGCP, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito.

Aquelas normas impõem assim um conjunto de restrições à gestão a desenvolver pelo IGCP, em termos de instrumentos e de riscos a assumir pela carteira, e determinam também que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas.

¹ Também designado por carteira de dívida pública óptima ou carteira de *steady-state* ou *benchmark* de longo prazo, é uma estrutura de carteira cujas características se encontram aprovadas nas Orientações para a gestão.

Desta forma, tais termos de referência devem orientar as decisões do IGCP em matéria de novas emissões de dívida e de contratação de operações com derivados financeiros, sendo o grau de consecução dos objectivos de gestão atribuídos ao IGCP avaliado, periodicamente, através de relatórios trimestrais enviados à tutela, pela diferença entre as características da carteira detida pelo Estado (carteira real) e os correspondentes valores da carteira de referência¹, bem como pelo cumprimento das regras contidas nas citadas Orientações.

Para além destas regras de carácter geral e permanente, a execução orçamental de 2005 teve ainda que observar os limites fixados na LOE para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 62.º daquela lei fixou em €8.408.803.518, mas que a alteração introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, elevou para €12.550 milhões. A este montante acrescia o limite fixado no artigo 63.º, no valor de €900 milhões, para financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades. Para além destes, a LOE estabeleceu também as condições gerais para a emissão de empréstimos (artigo 64.º) e fixou os limites para a dívida denominada em moeda estrangeira (artigo 65.º) e para a dívida flutuante (artigo 66.º).

Ainda pela LOE e tal como tem sucedido em anos anteriores, o IGCP foi também autorizado a proceder à amortização antecipada de empréstimos e a efectuar operações de compra em mercado ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos que, por essa forma, fossem retirados do mercado e emitindo, em sua substituição, obrigações do Tesouro, a fim de melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a respectiva liquidez, e tendo em vista a melhoria dos custos de financiamento do Estado.

Tal como tem sido referido em Pareceres anteriores, a autorização concedida ao IGCP pelo artigo 68.º da LOE para realizar operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública, e pese embora tais operações devam ser realizadas mediante condições essenciais previamente aprovadas pelo Governo, não é compatível com o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 31.º da Lei de Enquadramento Orçamental², segundo o qual compete à Assembleia da República fixar as condições gerais a que se devem subordinar as operações de gestão da dívida pública, e no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações.

Sobre esta questão, o IGCP referiu que *“o artigo 68º respeita o requisito jurídico essencial imposto pelo n.º 1 do artigo 12º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro e pela alínea g) do n.º 1 do artigo 31º da Lei do Enquadramento Orçamental – que repete o estabelecido no n.º 1 do artigo 4º da Lei n.º 7/98 – qual seja a existência de autorização parlamentar para realização das operações de gestão da dívida pública nele explicitadas”* e que *“o facto da autorização ser directamente conferida ao IGCP – muito embora com sujeição das condições essenciais das operações a aprovação do Governo – revela-se conforme à competência própria deste Instituto para realização da generalidade das operações de gestão da dívida pública directa do Estado que sejam devidamente autorizadas nos termos da lei (cfr. artigo 4º e alínea a) do n.º 1 do artigo 6º dos estatutos do IGCP – Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro)”*.

A constatação de que a autorização concedida pela LOE ao IGCP não é suficiente, uma vez que carece ainda da intervenção do Governo para aprovar “as condições essenciais das operações”, seria suficiente para concluir que, não só do ponto de vista jurídico, mas também do lógico, a autorização

¹ É uma carteira simulada constituída por um conjunto de empréstimos definidos com a escolha de uma carteira de partida e outros empréstimos simulados que resultam da aplicação das estratégias de financiamento de referência às necessidades de financiamento do ano, visando atingir ou manter as características do *benchmark*.

² De acordo com o texto republicado pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



em causa deveria ser conferida ao Governo e depois delegada no IGCP. Contudo, volta a reafirmar-se que a regra resultante da conjugação dos citados artigos 31.º da LEO e 13.º da Lei 7/98 é clara: a Assembleia da República deve autorizar o Governo (não o IGCP) a realizar operações de gestão da dívida, pelo que o artigo 68.º da LOE/2005, ao conceder uma autorização para este fim directamente ao IGCP, não respeita as normas citadas.

6.1.2 – Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2005

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2005 foi elaborado pelo IGCP e aprovado pela tutela em Dezembro de 2004, tendo a alteração posterior da LOE para 2005, aumentando o volume das necessidades de financiamento do ano, dado origem à sua revisão pelo IGCP, em Outubro, que foi aprovada pela tutela nesse mês.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões das necessidades de financiamento do Estado para 2005, estabelecidas nas versões inicial e revista do programa do financiamento:

Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2005

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento do Estado	2005 Previsão (inicial)	2005 Previsão (revista)	Variação	
			Valor	%
1. Necessidades líquidas de financiamento do Orçamento	6 515	11 595	5 080	78
Défice orçamental	4 485	9 904	5 419	121
Aquisição líquida de activos financeiros	1 500	1 288	-212	-14
Regularização de situações do passado	900	900	0	0
Receitas de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	370	497	127	34
2. Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	7 222	7 246	24	0
3. Necessidades de financiamento do Orçamento (1+2)	13 737	18 841	5 104	37
4. Fontes de financiamento do Orçamento	13 818	18 843	5 025	36
Saldo de financiamento de exercícios anteriores	50	43	-7	-14
Emissões de dívida no ano	13 769	17 735	3 966	29
Emissões no período complementar	0	1 066	1 066	...
5. Saldo de financiamento para exercícios seguintes	81	2	-79	-98
6. Financiamento a efectuar no ano civil	14 569	19 725	5 156	35
Relativo ao Orçamento do ano anterior (período complementar)	800	1 990	1 190	149
Relativo ao Orçamento do ano	13 769	17 735	3 966	29

Nota: O conceito de "necessidades de financiamento" inclui, no que se refere à amortização de dívida, apenas as necessidades que resultam da amortização de dívida de médio e longo prazo. A dívida de curto prazo é considerada como fonte de financiamento pelo respectivo fluxo líquido (emissões líquidas de amortizações).

Fonte: IGCP

Na versão inicial do programa, as necessidades líquidas de financiamento para 2005 seriam de €6.515 milhões, situando-se a previsão das amortizações de dívida de médio e longo prazo em €7.222 milhões.

Com a revisão do programa em Outubro de 2005, as necessidades líquidas de financiamento previstas passaram a situar-se em €11.595 milhões, sofrendo um aumento significativo de €5.080 milhões (+78%) relativamente à previsão inicial, em consequência, fundamentalmente, do maior défice orçamental previsto.

Na previsão das amortizações, quer na inicial quer na revista, não se incluiu qualquer montante para a recompra de dívida com vencimento em anos posteriores a 2005, uma vez que o programa de troca incidiria, essencialmente, na recompra de dívida com vencimento no próprio ano.

Por seu lado, o montante revisto do financiamento do Estado a satisfazer no ano civil por recurso à emissão de instrumentos de dívida de médio e longo prazo e ao financiamento líquido de curto prazo (incluindo certificados de aforro) ascenderia a €19.725 milhões, representando um acréscimo de cerca de €5.156 milhões (+35%) face à previsão constante na versão inicial do programa.

Seguidamente, descrevem-se as principais linhas de actuação constantes na versão inicial do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2005:

- ◆ Abertura de duas novas séries de OT, nos prazos dos quinze e dez anos, constituindo a principal componente do financiamento a efectuar no ano. A estratégia de emissões continuaria a subordinar-se aos objectivos de desenvolver uma curva de rendimentos com títulos líquidos nos prazos de referência e de promover o alargamento e diversificação da base de investidores, procurando-se, para tal, oferecer novas alternativas de investimento com emissões em maturidades mais longas, bem como aumentar o montante das emissões das novas séries. Como habitualmente, o lançamento das séries seria feito através de sindicato bancário constituído pelos OEVT, com a colocação de um montante situado entre €2,5 e €3 mil milhões, seguindo-se posteriormente a sua reabertura, através de leilão. As séries poderiam atingir saldos vivos em torno dos €6 mil milhões, aumentando-se assim o montante médio das novas OT para níveis mais próximos dos emitidos por outros soberanos da zona euro;
- ◆ No início do ano, seria ainda reaberta a série “OT 3,25% - Julho 2008”, através de leilão, de acordo com o anunciado ao mercado aquando do seu lançamento em Julho de 2004;
- ◆ Prosseguimento do programa de emissões de BT, entrando-se numa fase de consolidação deste segmento de títulos. O volume total de emissões de BT atingiria cerca de €16 mil milhões, situando-se o financiamento líquido num montante relativamente marginal, na ordem dos €1,3 mil milhões. A estratégia de emissões seguiria as linhas de orientações de anos anteriores, assentando na abertura, de dois em dois meses, de uma nova linha de BT com o prazo de 12 meses, sendo as linhas posteriormente reabertas quando atingissem o prazo residual de 6 e 3 meses. Todas as emissões seriam feitas por leilão, estando prevista a realização de 24 leilões no ano;
- ◆ Contratação de operações de reporte para fazer face a necessidades intercalares de tesouraria do Estado, à semelhança do que já sucedera no ano anterior;
- ◆ Prosseguimento do programa de troca de dívida, tendo como principal objectivo a redução do risco de financiamento associado ao vencimento de séries de OT de grande dimensão, com montantes na ordem de €5 mil milhões, que se iniciara no ano anterior;
- ◆ Continuação da gestão activa da carteira de dívida, com o recurso ao mercado de derivados financeiros, em função das expectativas de evolução das variáveis financeiras e tendo em conta os objectivos de custo e os limites de risco definidos nas Orientações de gestão aprovadas pela tutela.

Na versão revista do programa mantiveram-se, no essencial, as linhas de actuação anteriormente definidas, tendo o acréscimo previsto das necessidades de financiamento para 2005 sido preenchido, em termos de programa, pela emissão de uma nova série de OT, pelo aumento do volume das



emissões de BT e pelo recurso a outros instrumentos de financiamento de curto prazo (operações de reporte).

Quanto ao programa de troca de dívida, previsto no artigo 68.º da LOE e aprovado pela tutela no início de Janeiro de 2005, ficou previsto, tal como já sucedera em 2004, que seria dada prioridade à redução do risco de financiamento, procurando-se, através da sua utilização, escalonar o reembolso de séries de OT de grande dimensão, nos meses que antecedem a respectiva data de vencimento. Como tal, as recompras a efectuar incidiriam, essencialmente, sobre a “OT 5,25% - Outubro 2005”.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento para 2005

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento (versões iniciais e revista) e os realizados em 2005 das emissões e amortizações de dívida de médio e longo prazo e das emissões líquidas de dívida de curto prazo (incluindo certificados de aforro), expressos em valores nominais:

Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	2005			Variação (s/previsão inicial)		Variação (s/previsão revista)	
	Previsão (inicial)	Previsão (revista)	Realizado	Valor	%	Valor	%
Emissões							
Obrigações do Tesouro (OT)	12 800	15 900	16 742	3 942	31	842	5
Bilhetes do Tesouro (BT) (emissões líquidas)	1 266	2 600	(a) 2 257	991	78	-343	-13
Outros instrumentos (emissões líquidas)	503	1 225	(b) -745	-1 248	-248	-1 970	-161
Total	14 569	19 725	18 254	3 685	25	-1 471	-7
Amortizações de dívida de médio e longo prazo							
Obrigações do Tesouro (OT)	6 121	6 145	6 129	8	0	-16	0
Outros empréstimos	1 101	1 101	(c) 1 101	0	0	0	0
Total	7 222	7 246	7 230	8	0	-16	0
Financiamento líquido (emissões – amortizações)	7 347	12 479	11 024	3 677	50	-1 455	-12

(a) Emissões de € 16.522 milhões e amortizações de € 14.265 milhões.

(b) Engloba certificados de aforro (emissões de € 1.556 milhões e amortizações de € 1.213 milhões), CEDIC's (emissões de € 14.537 milhões e amortizações de € 14.874 milhões) e operações de reporte (emissões de € 7.207 milhões e amortizações de € 7.958 milhões).

(c) Engloba a amortização de € 61 milhões de MTN (moeda nacional), de € 824 milhões de Global bonds (moeda nacional), de € 11 milhões de dívida assumida em anos anteriores (moeda nacional) e de € 205 milhões de outra dívida (moeda nacional).

Pela análise do quadro, constata-se que as emissões realizadas em 2005 (ano civil), compreendendo a emissão de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo (incluindo certificados de aforro), ficaram aquém das previsões revistas em cerca de €1.471 milhões (-7%), enquanto que as amortizações de dívida de médio e longo prazo situaram-se, praticamente, ao nível dos valores previstos.

Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2005, cerca de €11.024 milhões, ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento revista, em cerca de €1.455 milhões (-12%).

Face à versão inicial do programa de financiamento, as emissões realizadas no ano excederam as previsões em cerca de €3.685 milhões (+25%).

Comparativamente ao ano anterior, as emissões realizadas em 2005 sofreram um aumento de €3.958 milhões (+28%), tendo as amortizações de dívida de médio e longo prazo registado um aumento de €283 milhões (+4%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida tinham-se situado, respectivamente, em €14.296 e €6.947 milhões.

Os instrumentos utilizados em 2005 para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT) e também, embora em menor grau, os bilhetes do Tesouro (BT).

Nos pontos seguintes descrevem-se as emissões de dívida ocorridas no ano.

6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro

No ano em apreço foram criadas três novas séries de obrigações do Tesouro a taxa fixa – as “OT 3,85% Abril 2021”, “OT 3,35% Outubro 2015” e “OT 3,20% Abril 2011” – de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de €6.086,5, €5.855,7 e €3.000 milhões, tendo sido ainda reaberta a série “OT 3,25% Julho 2008”, de que foram feitas emissões no valor de €1.800 milhões.

A série “OT 3,25% - Julho 2008”, que tinha sido lançada em 2004, foi reaberta em Janeiro de 2005, através de leilão, com a emissão de €900 milhões, tendo-se posteriormente emitido, em novo leilão realizado em Junho, mais €900 milhões, passando este título a dispor de um saldo vivo de €6.000 milhões.

A emissão, em Janeiro de 2005, dos referidos €900 milhões foi ainda realizada ao abrigo da LOE para 2004, tendo as restantes emissões se efectuado ao abrigo da LOE para 2005.

As novas “OT 3,85% - Abril 2021” e “OT 3,35% - Outubro 2015” foram lançadas em Fevereiro e Julho de 2005, respectivamente, através de operações sindicadas, com a colocação de €3.000 milhões cada, tendo a realização posterior de leilões, em Abril, Maio e Agosto, sobre a primeira série, e em Setembro, Outubro e Dezembro, sobre a segunda, conduzido à emissão de mais €3.086,5 e €2.855,7 milhões, respectivamente.

Quanto à nova “OT 3,20% - Abril 2011”, foi lançada em Novembro de 2005, também através de operação sindicada, com a colocação de €3.000 milhões. No período complementar, já no início de 2006, foram emitidos através de leilão mais €1.000 milhões desta série, ainda ao abrigo LOE para 2005.

O volume total de emissões de OT realizadas em 2005 (€16.742 milhões) excedeu as previsões constantes do programa de financiamento revisto em cerca de €842 milhões (+5%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da LOE para 2005, em 2005 e no início de 2006, no período complementar:



Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2005

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo Autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 3,25% - Julho 2008	RCM n.º 28/2005, de 18 de Fevereiro, e RCM n.º 176/2005, de 14 de Novembro	OEVT, OMP e Sindicato Bancário	18 000,0	(a) 900,0
OT 3,85% - Abril 2021				6 086,5
OT 3,35% - Outubro 2015				5 855,7
OT 3,20% - Abril 2011				(b) 4 000,0
Total			18 000,0	16 842,2

(a) Não engloba €900 milhões de emissões realizadas no início de 2005 ao abrigo da LOE para 2004.

(b) Engloba €1.000 milhões de emissões realizadas no início de 2006 ao abrigo da LOE para 2005.

As emissões foram autorizadas pela RCM n.º 28/2005, de 18 de Fevereiro, que estabeleceu o limite máximo de €14.000 milhões, o qual foi, posteriormente, aumentado pela RCM n.º 176/2005, de 14 de Novembro, para €18.000 milhões, com contrapartida na redução dos limites para as emissões dos restantes tipos de dívida.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela RCM n.º 28/2005, de 18 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela RCM n.º 176/2005, de 14 de Novembro, foi estabelecido em €2.000 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro.

No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a €1.555,9 milhões, montante que inclui €473,1 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização dos juros.

O encaixe das emissões efectuadas em 2005 ascendeu assim a €1.082,8 milhões, valor que, comparado com os €945,1 milhões registados no ano anterior, representa um aumento de 14,6%. As amortizações em 2005, no montante de €1.212,9 milhões, registaram um decréscimo de 10,6% relativamente às observadas no ano anterior, que tinham ascendido a €1.356,6 milhões.

6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro

Em 2005 prosseguiu o programa de emissões de BT, iniciado em Julho de 2003, tendo as respectivas emissões realizadas no ano totalizado €16.522,4 milhões.

A colocação dos BT foi realizada através de 24 leilões, com a participação de EBT-Especialistas em Bilhetes do Tesouro. Foram lançadas 6 novas séries com o prazo de 12 meses, cujas emissões, no seu conjunto, atingiram €12.393,8 milhões, e reabertas outras 4 séries, com o prazo inicial também de 12 meses, que tinham sido lançadas no ano anterior, cujas emissões no ano totalizaram €4.128,6 milhões.

Inserida em leilão de abertura da primeira nova série lançada no ano, a emissão do montante de €857,1 milhões foi ainda realizada ao abrigo da LOE para 2004. Por seu lado, no período complementar, já no início de 2006, realizaram-se ainda emissões ao abrigo da LOE para 2005, no montante de €97,4 milhões, inseridas em leilão de abertura da primeira nova série lançada em 2006.

As amortizações efectuadas, no montante total de €14.265,1 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em €10.136,5 milhões, e sobre as emissões de reabertura atrás referidas, no valor de €4.128,6 milhões.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento revisto, as emissões líquidas de BT realizadas no ano ficaram aquém das previstas em cerca de €343 milhões (-13%).

Pela RCM n.º 28/2005, com as alterações introduzidas pela RCM n.º 176/2005, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de BT foi autorizada até ao montante máximo de €12.500 milhões, pelo que, em face do total de €11.634,1 milhões¹ de emissões de dívida fundada realizadas ao abrigo da LOE para 2005, se cumpriu o limite estabelecido para as emissões deste título.

6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda nacional

Pelo n.º 2 do artigo 69.º da LOE, o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegação, a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção desses valores mobiliários, sendo certo que no artigo 67.º da mesma Lei estava já prevista a realização de operações de reporte destinadas a suprir necessidades de financiamento do Estado.

Assim, no OE para 2005 considerou-se que apenas existia necessidade de o Governo definir especificamente as condições das operações de reporte a fim de dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, já que quanto às operações de reporte destinadas a financiar a execução orçamental (REPO's de financiamento) se aplicariam as regras e limites previstos, tendo em conta o respectivo prazo, para a dívida flutuante ou para a dívida fundada².

As emissões de REPO's de financiamento, que se destinaram à satisfação de necessidades intercalares de tesouraria do Estado, em substituição da emissão de ECP-Euro Commercial Paper, totalizaram €6.244,5 milhões, sendo todas efectuadas sobre BT, ou seja, envolvendo a entrega, a título de garantia (colateral), de BT, tendo as amortizações realizadas, no montante total de €6.935,7 milhões, incidido sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em €691,2 milhões, e sobre a totalidade das emissões do próprio ano.

No âmbito da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, foram contratadas operações de reporte envolvendo a cedência de OT e de BT, no montante total de €962,4 milhões, tendo todas as emissões sido amortizadas no decurso do próprio ano. As amortizações totalizaram €1.021,7 milhões, incidindo também sobre o saldo em dívida de €59,3 milhões que se registara no final do ano anterior.

Quanto aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), criados pela RCM n.º 71/99, de 15 de Julho, como forma de dirigir directamente as disponibilidades financeiras existentes no sector

¹ Compreendendo o montante de €12.393,8 milhões de dívida fundada emitida no ano civil acrescido de €97,4 milhões, pelas emissões realizadas no período complementar de 2005, e subtraído de €857,1 milhões, pelas emissões realizadas no período complementar de 2004.

² Aquelas condições foram concretizadas pelo Despacho n.º 18378/2005 (2.ª série), de 2 de Agosto, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 25.08.05, através do qual o IGCP ficou autorizado a realizar operações de reporte com vista a dinamizar a negociação e transacção de títulos admitidos no MEDIP, por prazos até um mês, não podendo, porém, esse prazo ultrapassar o fim do exercício orçamental em que as operações fossem originadas, e até um valor nominal que não poderia ultrapassar, em cada momento, o equivalente a €900 milhões.



público administrativo para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões destes títulos no ano em apreço atingiram o total de €14.537,0 milhões, registando-se um aumento de 26,7% relativamente às emissões observadas no ano anterior, que se tinham situado em €11.469,3 milhões. As amortizações realizadas em 2005, no montante total de €14.874,5 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em €2.379,3 milhões, e sobre €12.495,2 milhões de emissões do próprio ano.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida em 2005

No ano em apreço procedeu-se à recompra de instrumentos de dívida no montante total de €727 milhões, respeitando, na sua maior parte, à série de OT que se vencia no próprio ano de 2005.

Com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento da “OT 5,25% - Outubro 2005”, foram recomprados €700 milhões desta OT, que desde Novembro de 2004 deixara de estar sujeita a obrigações de cotação em MEDIP, equivalendo a cerca de 13,6% do seu saldo vivo no final de 2004. Estas operações foram realizadas através de 3 leilões de recompra.

As restantes recompras, que ascenderam ao montante total de €27 milhões, envolveram outros títulos de reduzida liquidez ou com cupões desalinhados das taxas de mercado, também não sujeitos a regras de cotação obrigatória em mercado secundário, tendo sido realizadas numa base bilateral, através da funcionalidade electrónica *PBB-Portuguese buyback functionality* disponibilizada pela MTS-Portugal¹.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra realizadas em 2005, indicando-se também os prémios de reembolso e os correspondentes valores de custo suportados com a sua realização:

Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Valores recomprados (valor nominal)	Prémios de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
Recompras			
OT 9,5% - Fevereiro 2006	3,789	0,297	4,086
OT 6,625% - Fevereiro 2007	23,260	1,725	24,985
OT 5,25% - Outubro 2005	700,000	14,098	714,098
Total	727,049	16,120	743,169

Em 2005, as recompras e amortizações antecipadas de dívida registaram um aumento de €189,6 milhões (+35,3%) relativamente às efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em €537,5 milhões.

As recompras que conduziram ao aumento das necessidades de financiamento do ano, ao atingirem um total de €27 milhões, registaram uma diminuição de €79,7 milhões (-74,6%) relativamente ao total equivalente de €106,7 milhões que se registara no ano anterior.

¹ Através desta funcionalidade, o IGCP procede à divulgação, numa base diária, de preços de recompra para um conjunto de OT não sujeitas a regras de cotação obrigatória em MEDIP.

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida

6.2.3.1 – Dívida consolidada

No decurso do ano registaram-se anulações de títulos de dívida consolidada, no total de €1,45 milhões (valor nominal), compreendendo €0,067 milhões de dívida anulada nos termos do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, bem como €1,383 milhões de dívida anulada com recurso a dotações do OE, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 69.º da LOE para 2005.

Registou-se ainda um aumento de €0,455 milhões no valor actual da renda perpétua dos certificados criados ao abrigo da Lei n.º 1 933, de 13 de Fevereiro de 1936, e do Decreto-Lei n.º 34 549, de 28 de Abril de 1945, decorrente da variação da taxa legal para a sua determinação.

6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2005 as emissões deste empréstimo, no montante global de €8,5 milhões, efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, as quais, à semelhança do ocorrido nos últimos anos, foram totalmente amortizadas, apresentando o empréstimo, no final do ano, um saldo nulo.

6.2.3.3 – Promissórias

Resultante da participação da República em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda nacional, no montante total de cerca de €19,1 milhões, a favor das seguintes entidades:

Quadro VI.5 – Promissórias

(em euros)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	9 590 000
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	1 126 002
BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	708 750
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento	1 432 590
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento	5 679 542
IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	519 300
Total	19 056 184

Ao nível do resgate de promissórias, o seu valor global na ordem interna atingiu €24,1 milhões, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de €11,3 milhões.



6.3 – Evolução da dívida

Concluída a análise dos principais factores que influenciaram a evolução da dívida directa do Estado, apresenta-se no quadro seguinte as variações de dívida ocorridas em 2005, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal¹:

Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31.12.04	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.05	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	90 368,119	56 591,890	0,455	56 592,345	45 548,612	25,545	45 574,158	101 386,306	11 018,187	12,2
Consolidada	16,873	-	(a) 0,455	0,455	-	(b) 1,450	1,450	15,877	-0,996	-5,9
OT – Nacionalizações e expropriações	-	8,488	-	8,488	8,488	-	8,488	-	-	...
OT	56 478,040	16 742,161	-	16 742,161	(c) 6 129,127	-	6 129,127	67 091,074	10 613,034	18,8
MTN	382,882	-	-	-	60,923	-	60,923	321,959	-60,923	-15,9
Global bonds	824,485	-	-	-	824,485	-	824,485	-	-824,485	-100,0
Euro bonds	1 647,808	-	-	-	-	-	-	1 647,808	-	-
Certificados de aforro	15 903,089	(d) 1 555,906	-	1 555,906	1 212,903	-	1 212,903	16 246,092	343,003	2,2
BT	10 136,547	16 522,404	-	16 522,404	(e) 14 265,147	-	14 265,147	12 393,804	2 257,257	22,3
CEDIC	2 379,331	14 536,972	-	14 536,972	(f) 14 874,517	-	14 874,517	2 041,786	-337,545	-14,2
REPO de financiamento	691,212	6 244,544	-	6 244,544	6 935,756	-	6 935,756	-	-691,212	-100,0
REPO para MM	59,319	962,360	-	962,360	1 021,679	-	1 021,679	-	-59,319	-100,0
Empréstimo BEI	1 245,869	-	-	-	-	-	-	1 245,869	-	-
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	66,923	19,056	-	19,056	-	(g) 24,095	24,095	61,884	-5,039	-7,5
Dívida assumida	279,716	-	-	-	11,047	-	11,047	268,669	-11,047	-3,9
Outra	256,026	-	-	-	204,542	-	204,542	51,484	-204,542	-79,9
Dívida em moeda estrangeira	370,953	-	12,013	12,013	-	11,268	11,268	371,698	0,745	0,2
MTN	143,215	-	(h) 0,773	0,773	-	-	-	143,988	0,773	0,5
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	14,987	-	(h) 5,108	5,108	-	(g) 11,268	11,268	8,827	-6,160	-41,1
Outra M/L prazos	212,751	-	(h) 6,131	6,131	-	-	-	218,882	6,131	2,9
Total	90 739,072	56 591,890	12,467	56 604,358	45 548,612	36,813	45 585,425	101 758,004	11 018,932	12,1

(a) Aumento resultante da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Engloba €0,067 milhões de dívida anulada pelo FRDP com receitas das privatizações e €1,383 milhões de dívida anulada com recurso a dotações do OE. A estes montantes de dívida anulada (expressos ao valor nominal) corresponderam os desembolsos, respectivamente, de €0,054 e €1,01 milhões.

(c) Inclui €199 milhões amortizados pelo FRDP com receitas das privatizações.

(d) Inclui juros capitalizados no valor de €473,145 milhões.

(e) Inclui €138 milhões amortizados pelo FRDP com receitas das privatizações.

(f) Inclui €322,928 milhões amortizados pelo FRDP com receitas das privatizações.

(g) Resgate de promissórias.

(h) Diferenças de câmbio.

No ano em apreço, verificou-se um aumento do endividamento global de €11.018,9 milhões (+12,1%), o que representa um acréscimo bastante superior ao observado no ano anterior, que se situara em €7.362,1 milhões (+8,8%).

¹ Isto é, sem incluir mais/menos valias em emissões e amortizações de dívida.

À semelhança de anos transactos, procedeu-se ao cálculo do “ratio” da dívida directa do Estado no final do ano sobre o PIB, que se situou em 69,0 %, contra 63,4% em 2004¹.

O acréscimo verificado resultou, praticamente, na sua totalidade, do aumento da dívida denominada em moeda nacional, uma vez que não ocorreram quaisquer emissões e amortizações de dívida em moeda estrangeira. No final de 2005, a dívida em moeda nacional representava cerca de 99,6% do total da dívida directa do Estado, mantendo um peso idêntico ao que se registara no ano anterior.

O aumento da dívida em moeda nacional deveu-se, no essencial, ao excesso das emissões sobre as amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo das OT, onde o excesso de emissões sobre as amortizações se situou em €10.613 milhões, destacando-se também, embora em menor grau, o contributo dos BT, onde o acréscimo de dívida se situou em €2.257,3 milhões.

Em 2005 reforçou-se o peso das OT como principal fonte de financiamento do Estado, as quais passaram a representar cerca de 65,9% do total da dívida directa (62,2% no ano anterior) e cerca de 94,4% da dívida de médio e longo prazo (91,7% no ano anterior). Os certificados de aforro representavam 16% do total da dívida (17,5% no ano anterior), registando-se uma ligeira diminuição do seu peso.

No final do ano, os BT representavam 12,2% do total da dívida directa (11,2% no ano anterior) e os CEDIC's cerca de 2% (2,6% no ano anterior).

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida directa do Estado, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio:

¹ Valores do PIB retirados do INE – Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000), em Novembro/2006.



Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2004	2005	Valor	%
Aumentos				
Emissões	36 208,429	56 591,890	20 383,461	56,3
Empréstimos de médio e longo prazo	6 711,056	16 750,649	10 039,593	149,6
Certificados de aforro	1 405,371	1 555,906	150,534	10,7
Empréstimos de curto prazo	28 063,565	38 266,280	10 202,715	36,4
Emissão de promissórias	28,437	19,056	-9,381	-33,0
Outros aumentos	25,213	0,455	-24,758	-98,2
Dívida assumida	24,940	-	-24,940	-100,0
Outros	(a) 0,273	(a) 0,455	0,182	66,5
Diminuições				
Amortizações	28 856,321	45 548,612	16 692,291	57,8
Orçamento do Estado	(b) 28 121,381	44 888,684	16 767,303	59,6
Fundo de Regularização da Dívida Pública	710,000	659,928	-50,072	-7,1
Operações de tesouraria - Dívida assumida	24,940	-	-24,940	-100,0
Outras diminuições	31,949	36,813	4,864	15,2
Anulações	0,087	1,450	1,363	1567,2
Resgate de promissórias	31,862	35,363	3,501	11,0
Outras variações líquidas	16,704	12,013	-4,691	-28,1
Diferenças de câmbio líquidas	16,704	12,013	-4,691	-28,1
Variação da Dívida	7.362,076	11 018,932	3 656,856	49,7

(a) Resultantes da variação da taxa legal que serve para a determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Inclui €11,056 milhões de amortização de empréstimos "OT 1977 – Nacionalizações e expropriações", utilizando saldos de dotações orçamentais de anos anteriores.

Pela análise do quadro, verifica-se que, relativamente ano anterior, se registou um aumento significativo das emissões, no valor total de €20.383,5 milhões (+56,3%), para o qual contribuíram as emissões de empréstimos de médio e longo prazo, que aumentaram €10.039,6 milhões (+149,6%), bem como as dos empréstimos de curto prazo, que aumentaram €10.202,7 milhões (+36,4%).

No que respeita às amortizações, verificou-se também um aumento significativo relativamente ao ano anterior, no valor total de €16.692,3 milhões (+57,8%), em consequência, fundamentalmente, do maior volume de amortizações de dívida de curto prazo, que em 2005 totalizaram €37.097,1 milhões, quando no ano anterior se tinham situado em €20.516,4 milhões. Por instrumentos de dívida de curto prazo, destacam-se os BT, com um aumento de amortizações no valor de €8.423,3 milhões, bem como os CEDIC e as operações de reporte, com aumentos de amortizações nos valores, respectivamente, de €4.230,4 e €3.927 milhões.

A valores de custo, o total de amortizações efectuadas em 2005 ascendeu a €45.564,7 milhões, equivalendo este montante ao valor nominal da dívida amortizada acima indicado de €45.548,6 milhões acrescido do valor de €16,1 milhões referente aos prémios de reembolso incorridos pela amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca, conforme atrás se indicou (ponto 6.2.2).

No que respeita às amortizações efectuadas pelo FRDP com a utilização de receitas das privatizações, em 2005 ascenderam a €659,9 milhões, registando-se uma diminuição de 7,1% relativamente às observadas no ano anterior, que tinham atingido €710 milhões. Cerca de 49% daquele valor foi

utilizado na amortização de CEDIC, tendo o remanescente sido canalizado para a amortização de BT e OT (cfr. Quadro VI.6).

Quanto às diferenças de câmbio registadas em 2005, desfavoráveis, no montante total de €12 milhões, decorreram da depreciação do euro face às restantes moedas de denominação da dívida.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas, bem como a apreciação/depreciação que as diferentes divisas registaram em relação ao euro no ano em apreço.

Quadro VI.8 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	31.12.04		31.12.05		Apreciação/ depreciação (%) face ao Euro, de 31.12.04 a 31.12.05
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)	
USD	14,987	4,0	8,827	2,4%	15,5
JPY	143,215	38,6	143,988	38,7%	0,5
GBP	212,751	57,4	218,882	58,9%	2,9
Total	370,953	100,0	371,698	100,0%	

Cotações: Fonte BP

Como se pode observar, no conjunto do ano registou-se uma depreciação do euro face ao dólar americano (15,5%), bem como face ao iene (0,5%) e à libra esterlina (2,9%).

Em termos de estrutura, manteve-se, praticamente, a composição da dívida em moeda estrangeira, sendo o peso da dívida em dólares americanos muito reduzido.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 65.º da LOE para 2005, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderá ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida directa do Estado, entendendo-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros associadas a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto. No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida, por moedas, tendo já em conta as operações de *swap* realizadas:

Quadro VI.9 – Estrutura da dívida total (*) após swaps, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31.12.04 após swaps		Dívida em 31.12.05 após swaps	
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)
Moedas Euro	90 806,086	100,0	101 801,215	100,0
Moedas não Euro	14,987	0,0	8,827	0,0
USD	14,987	0,0	8,827	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
Total	90 821,073	100,0	101 810,042	100,0

(*) Incluindo promissórias

Fonte: GCP



Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.05, uma vez que a exposição cambial da carteira, após *swaps*, era, praticamente, nula.

Relativamente ao limite para o aumento do endividamento do Estado, o artigo 62.º da LOE para 2005 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de €8.408.803.518, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, limite esse que foi posteriormente aumentado para €12.550 milhões (+49,2%), pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2005 as amortizações efectuadas pelo FRDP, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 64.º da LOE, que determina, para efeitos do limite em causa, a não consideração destas amortizações no cômputo das realizadas durante o ano, o que equivale a adicionar as mesmas ao acréscimo de endividamento.

Do mesmo modo, deverão também ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2005, uma vez que tais emissões, efectuadas ainda ao abrigo da LOE para 2005, ocorreram já no início de 2006.

Por outro lado, o acréscimo de endividamento registado em 2005 deverá ser deduzido das emissões efectuadas no período complementar de 2004, uma vez que as mesmas, tendo integrado o stock da dívida em 2005, foram efectuadas ao abrigo da LOE do ano anterior. De forma idêntica, as diferenças de câmbio registadas em 2005, por terem sido desfavoráveis, fazendo aumentar o valor da dívida, deverão também ser deduzidas àquele acréscimo.

Do mesmo modo, deverão ainda ser deduzidos os montantes relativos a operações que, embora tenham determinado aumento da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, enquadrando-se neste caso a emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de responsabilidades de situações do passado, ao abrigo do artigo 63.º da LOE.

No que respeita às promissórias, emitidas ao abrigo de legislação própria, as emissões líquidas de resgates, que em 2005 atingiram um valor negativo de €16,3 milhões, deverão também ser deduzidas ao acréscimo de endividamento.

Por último, há que considerar o aumento do endividamento dos serviços e fundos autónomos, por força do disposto no artigo 62.º da LOE, que de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, com base nos elementos fornecidos pelos respectivos organismos, foi de €190,8 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.10 – Endividamento dos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Entidade	Dívida em 31.12.04	Movimentos no ano de 2005		Dívida em 31.12.05	Variação do endividamento
		Utilizações	Pagamentos		
CGA	-	-	-	-	-
CP PSP	75 363	-	11 610	63 753	-11 610
IFADAP a)	140 103 863	-	-	140 103 863	-
IGAPHE	-11 987 031	-	-	-11 987 031	-
IGIFS	600 000 000	800 000 000	600 000 000	800 000 000	200 000 000
IDP	2 896 127	-	909 898	1 986 229	-909 898
INH	171 676 834	12 500 000	18 007 060	166.169.774	-5 507 060
INGA	174 671 600	-	-	174 671 600	-
OGFE	28 121 498	13 232 000	16 033 437	25 320 061	-2 801 437
Total	1 105 558 254	825 732 000	634 962 005	1 296 328 249	190 769 995

a) Os valores das emissões e amortizações não são registados em passivos financeiros, em parte devido ao Instituto não ter recorrido a nenhum empréstimo bancário para aquisição do edifício, e outra parte por se tratar de adiantamentos por conta de verbas a receber da Comunidade.

Como já se deu conta em anteriores Pareceres, as OGFE-Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento não inscreveram na sua conta de gerência a totalidade das receitas e despesas relacionadas com os empréstimos contraídos que constam da contabilidade patrimonial, daí resultando uma diminuição real do endividamento que foi cerca de €1,3 milhões superior à considerada pela DGO, sendo ainda de referir que a despesa com amortizações efectivamente paga excedeu mais uma vez o limite das dotações orçamentais constantes do respectivo orçamento.

Para além desta situação, a diferença entre o valor da variação do endividamento apurado pelos serviços de apoio do Tribunal de Contas (€190,8 milhões) e aquele que a DGO fez constar do Quadro 67 do Relatório da CGE (€192,4 milhões) resulta também de aquela Direcção-Geral ter considerado que as despesas com amortizações atingiram o montante de €620,1 milhões quando na realidade, de acordo com as contas de gerência e com a própria CGE, elas foram superiores em cerca de €300 milhares. Assim, não se entende o referido valor, tanto mais que no Quadro 74 “Composição do saldo global do subsector dos serviços e fundos autónomos”, consta o valor de €192,1 milhões.

Ouvida sobre o presente ponto, a DGO, na sua resposta, refere que “(...) o aparecimento na Conta de valores diferentes, para a mesma realidade, diferença de 300 milhares de euros, apenas se justifica pelo facto de terem sido retirados dos sistemas em momentos diferentes, quando um deles ainda era provisório.”, acrescentando que “o valor correcto, nesta data retirado do sistema, são 192,1 milhões de euros”.

No âmbito da verificação externa relativa ao endividamento do INH -Instituto Nacional de Habitação, constatou-se que no mapa enviado não tinha sido incluído uma linha de crédito no valor de €20 milhões contratada com a CGD em 2003 e renovada em 2005, que nunca foi utilizada, mas que no ano em análise, implicou o pagamento de €7.500, indevidamente contabilizados como juros, pois embora na contabilidade patrimonial o INH contabilize separadamente os juros e os outros encargos (designadamente comissões), em termos de contabilidade pública esses valores estão todos contabilizados em conjunto, como juros (03.01). Na classificação económica 03.02, outros encargos correntes da dívida pública, apenas estão contabilizados as taxas de garantia de câmbio e de aval pagas à DGT.

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela LOE, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro atrás apresentado:



Quadro VI.11 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2005

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2005		11 018,9
2. A acrescentar:		1 948,2
Endividamento no período complementar de 2005	1 097,4	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	660,0	
Amortizações	659,9	
Anulações	0,1	
Endividamento dos serviços e fundos autónomos	190,8	
3. A deduzir:		2 346,6
Endividamento no período complementar de 2004	1 976,3	
Variações cambiais líquidas	12,0	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 63.º)	374,6	
Emissão líquida de promissórias	-16,3	
Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		10 620,5

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de €12.550 milhões estabelecido no artigo 62.º da LOE para 2005, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

De referir que não se consideraram as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios de reembolso incorridos, em consequência do disposto no referido artigo 62.º da LOE, para o qual haverá que atender apenas ao valor nominal da dívida.

Por outro lado, a DGO voltou a não deduzir as emissões líquidas de promissórias a favor de instituições internacionais, o que não se afigura consentâneo com o disposto no artigo 62.º da LOE, na medida em que estas operações, afectando a variação do stock da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental.

Sobre esta matéria a DGO, na sua resposta, refere ter o quadro demonstrativo sido construído pelo IGCP, pelo que considera ser este Instituto a entidade vocacionada para esclarecer esta questão. No entanto, o IGCP, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta matéria.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2005 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse ano, em termos de fundamentos subjacentes à sua contratação, bem como à verificação, relativamente a algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas de procedimentos estabelecidas pelo IGCP.

Para o efeito, seleccionaram-se, numa base de amostragem, diversas operações para análise, tendo esta incidido sobre as seguintes:

- ◆ As novas séries de obrigações do Tesouro (OT's) emitidas em 2005, no que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, tendo em consideração que as OT's constituem o principal instrumento utilizado pela República Portuguesa: OT 3,85% ABR2021, OT 3,35% OUT2015 e OT 3,20% ABR2011;
- ◆ As duas primeiras novas linhas de bilhetes do Tesouro (BT's) colocadas em 2005, no que se refere a instrumentos de financiamento de curto prazo, analisando-se o leilão de maior montante por cada linha: BT 18JAN2006 e BT 15MAR2006;
- ◆ Relativamente a outros instrumentos de financiamento de curto prazo, as duas operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado de maior montante;
- ◆ No que concerne a operações de reporte destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, as duas operações de maior montante;
- ◆ Quanto a instrumentos financeiros derivados, os novos contratos ou cancelamentos de *swaps* realizados em 2005, analisando-se, por cada um dos meses do ano, a operação de maior valor contratada no mês.

Importa, ainda, salientar que, para além das situações referidas, se procedeu à análise das alterações ocorridas a nível das “Orientações para a gestão da dívida directa” e do *Benchmark*, bem como nas normas internas e de procedimentos do IGCP.

Do resultado da análise dos processos inseridos na amostra, face às normas de procedimentos do IGCP aplicáveis, não se verificaram factos merecedores de reparo, com excepção da situação à frente referenciada a respeito das operações de reporte (ponto 6.5.4).

6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP

Tal como anualmente tem sucedido, o IGCP procedeu à determinação da estratégia de financiamento de convergência a aplicar na construção da carteira de referência em 2005, de forma a acelerar o processo de convergência desta carteira para o *benchmark* em vigor, aprovado em Julho de 2004¹, tendo submetido à aprovação da tutela a correspondente proposta².

A estratégia de convergência foi definida para diferentes cenários de necessidades líquidas de financiamento do Estado, com variações até +/- €3 mil milhões face ao cenário base subjacente ao Orçamento do Estado para 2005, sendo a escolha da estratégia a aplicar determinada em função do valor previsto para este agregado.

Nessa proposta foi também aprovada a actualização das Orientações para a gestão, na parte referente à gestão do risco de crédito, elevando-se para 30 anos o prazo máximo para a contratação de operações com derivados financeiros³, de forma a permitir, segundo o IGCP, a realização das operações de

¹ Vide Parecer sobre a CGE de 2004, ponto 6.5.2.

² A qual foi aprovada por Despacho do SETF de 11.02.2005.

³ O prazo máximo de exposição a risco de crédito foi alterado, apenas, para as operações com derivados colateralizadas (com *CSA-Credit Support Annex* celebrado entre o IGCP e a contraparte) e para as contrapartes que integrem os grupos de risco I, II e III (grupos com menor nível de risco). No grupo I, o prazo máximo passou de 20 para 30 anos, enquanto nos grupos II e III, o prazo passou de 11 para 30 anos. Nas operações com derivados não colateralizadas mantiveram-se os prazos anteriormente aprovados.



cobertura que resultassem necessárias da emissão da nova OT a 15 anos, bem como da nova OT a 30 anos, perspectivada para 2006.

Na construção da carteira de referência ao longo do ano, até Agosto de 2005 foram aplicadas as estratégias de convergência aprovadas, em função dos montantes que foram sendo previstos das necessidades líquidas de financiamento do Estado. Com o aumento das necessidades de financiamento decorrente do Orçamento rectificativo, excedendo os cenários de variação anteriormente estabelecidos, tornou-se necessário proceder ao apuramento de estratégias de convergência adicionais, de forma a comportar a nova previsão subjacente ao Orçamento rectificativo.

Nesta sequência, foi submetida à aprovação da tutela nova versão das estratégias de convergência a aplicar em 2005¹, contemplando as estratégias apuradas adicionalmente para cenários mais elevados de necessidades líquidas de financiamento do Estado², tendo-se aplicado, a partir de então, o novo quadro de estratégias aprovadas.

6.5.3 – Operações de financiamento

No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, conforme já foi referido no ponto 6.2.1.1, em 2005 procedeu-se à criação das novas séries “OT 3,85% - Abril 2021”, “OT 3,35% - Outubro 2015” e “OT 3,20% - Abril 2011”, de que foram feitas emissões sindicadas nos valores globais, respectivamente, de €6.086,5, €5.855,7 e €3.000 milhões, bem como à reabertura da série “OT 3,25% - Julho 2008”, de que foi feita a emissão de €1.800 milhões.

Conforme previsto no programa de financiamento, neste ano foi encetada uma nova etapa no desenvolvimento do mercado das OT's, através da oferta de novas alternativas de investimento com emissões em maturidades mais longas, e do aumento da liquidez das novas séries de OT's com o incremento das emissões até um montante em torno dos €6.000 milhões.

A escolha de um novo *benchmark* com uma maturidade em torno dos quinze anos constituiu, segundo o IGCP, a opção natural na estratégia de financiamento da República, a qual tem vindo a criar uma curva de rendimentos líquida para o mercado das OT's em todas as maturidades dos dois aos dez anos, sendo assim os quinze anos uma nova etapa no desenvolvimento deste mercado. Acresce que as maturidades mais longas têm sido uma escolha cada vez mais frequente de outros emitentes soberanos da área do euro, atendendo à existência de uma procura crescente para estes prazos por parte de diversos tipos de investidores.

O lançamento das novas OT's com emissões sindicadas na ordem de €3.000 milhões (até 2004, o montante colocado nas emissões sindicadas foi de €2.500 milhões) constituiu mais um passo, segundo o IGCP, no aumento da liquidez deste mercado, sendo esta alteração também justificada com o facto deste montante ser o limiar mínimo no mercado da zona euro para que as principais plataformas MTS aceitem admitir um título à negociação com o estatuto de *benchmark*, deixando assim o MEDIP de ter um estatuto de excepção por ser o único a deter títulos *benchmark*, desde o momento do seu lançamento, com um saldo vivo de €2.500 milhões.

¹ A qual foi aprovada por Despacho do SETF de 12.09.2005.

² Foram apuradas estratégias adicionais para cenários de variação das necessidades líquidas de financiamento do Estado desde + €4 mil milhões até + €7 mil milhões.

De acordo com o IGCP, a opção pela via sindicada continuou a justificar-se, à semelhança de anos anteriores, pelo objectivo de alcançar uma colocação geograficamente diversificada e por diferentes tipos de investidores, e também pela necessidade de assegurar à nova emissão um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, garantindo-se ao mesmo tempo o necessário controlo do preço de emissão.

Os sindicatos foram integralmente constituídos pelos OEVT, sendo compostos por 5 *joint-lead managers*, que tomaram 80% do montante colocado, e por 10 *co-leads*, que subscreveram os restantes 20%.

Na selecção dos OEVT que integraram cada nível dos sindicatos, continuou a utilizar-se a metodologia habitualmente seguida, baseada na remuneração relativa de cada banco (relação entre as comissões recebidas e o seu nível de performance no mercado) e nas suas diferentes capacidades de *underwriting* e de distribuição. Adicionalmente, de acordo com informação do IGCP, foram definidos alguns critérios exógenos de carácter qualitativo, envolvendo, designadamente, a rotação dos *joint lead managers*, tanto quanto possível, face às anteriores emissões, e a existência de um banco português na liderança dos sindicatos das OT's.

6.5.4 – Operações de reporte

Em 2005, tal como foi referido no ponto 6.2.1.4, continuou a recorrer-se à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades intercalares de tesouraria do Estado (REPO's de financiamento), tendo-se emitido um total de €6.244,5 milhões, envolvendo a entrega de BT's como colateral no valor nominal de €6.310 milhões. No total do ano, foram contratadas 33 operações de reporte, compreendendo 26 novas operações e 7 *roll-overs*.

Relativamente às operações de reporte destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, continuaram, à semelhança de anos anteriores, a ser realizadas através da facilidade de último recurso (ou REPO's de janela) que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, tendo-se emitido no decorrer do ano um total de €962,4 milhões, envolvendo a cedência de BT's e OT's no valor nominal total de €968,2 milhões. No total do ano, foram contratadas 116 operações de reporte desta natureza, englobando 51 novas operações e 65 *roll-overs*.

No que respeita às operações seleccionadas, tendo-se estendido a análise dos REPO's (de financiamento e de janela) à verificação de uma situação que comportasse a existência de uma operação de reporte com um *roll-over* associado, constatou-se que, relativamente à operação de *roll-over*, o IGCP não procede à emissão e envio da respectiva confirmação formal para a contraparte, por razões relacionadas com problemas de configuração do sistema de informação.

Não obstante relativamente à operação inicial, à qual o *roll-over* está subjacente, seja emitida e enviada a confirmação formal à contraparte, recomenda-se ao IGCP que desenvolva os esforços conducentes à resolução da referida situação, de forma a que, também para as operações de *roll-over*, possa ser emitida e enviada essa confirmação.

Na sua resposta, o IGCP informou que o seu sistema de gestão foi já configurado de forma a emitir o modelo de confirmação para este tipo de transacções.



6.5.5 – Operações envolvendo derivados financeiros

Tal como em anos anteriores, a contratação de instrumentos financeiros derivados destinou-se, sobretudo, a actuar sobre o posicionamento da carteira face à carteira de referência em termos de duração, tendo em conta os objectivos de custo e os limites de risco definidos nas Orientações para a gestão aprovadas.

No ano em apreço foram contratadas 52 novas operações de *swaps* de taxa de juro, num valor total de €16.180 milhões, bem como foram liquidados antecipadamente 3 *swaps* de taxa de juro, num valor total de €510 milhões, perfazendo assim 55 o número total de operações realizadas.

Em termos de portfolio, 53 operações foram consideradas como derivados estratégicos, associados à gestão do risco de taxa de juro da carteira, na perspectiva do seu posicionamento face à carteira de referência, tendo 2 operações sido consideradas como de *trading*¹.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para a República de €1,8 milhões.

Relativamente aos *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2005, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), representavam para a República um prejuízo potencial de €40,3 milhões. Por seu turno, considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2005, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para a República uma perda potencial de €308,9 milhões.

No final do ano, a carteira do Estado de instrumentos financeiros derivados incluía contratos vivos com um valor nominal total de €33,2 mil milhões, representando cerca de 33% do saldo total da dívida directa do Estado.

A contratação das operações analisadas, inserindo-se nas estratégias de gestão activa delineadas pelo Comité de Mercados do IGCP no decurso do ano em apreço, destinou-se a ajustar o posicionamento da carteira face à carteira de referência em termos de duração, tendo por base as previsões que foram sendo traçadas de evolução das taxas de juro nos mercados internacionais, bem como a execução dos programas de financiamento de ambas as carteiras.

6.5.6 – Riscos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre o risco cambial, medido em termos de exposição primária e exposição líquida, risco de refinanciamento, medido pelo perfil de maturidades, risco de taxa de juro, medido pelo perfil de refixação e pela duração modificada, e risco de crédito, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo sistema de informação de gestão do IGCP².

A partir de tais elementos, procedeu-se à comparação dos valores assumidos por esses indicadores de risco para a carteira real com os correspondentes para a carteira de referência, tendo os desvios

¹ Operações que se destinam a alterar, temporariamente, os efeitos das condições dos empréstimos existentes, procurando tirar partido de expectativas de evolução transitória de variáveis financeiras.

² A análise não abrangeu a validação do sistema informático que produz a informação de gestão.

apurados sido confrontados com os limites fixados nas Orientações para a gestão aprovadas pela tutela.

No quadro seguinte apresentam-se os valores assumidos pela carteira de dívida ajustada em termos de exposição cambial primária (antes de *swaps*) e exposição cambial líquida (depois de *swaps*)¹:

Quadro VI.12 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida

Moedas	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
Exposição cambial primária					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	3%
JPY	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	10%
USD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
Total	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	20%
Exposição cambial líquida					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
USD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, a exposição cambial primária ficou bastante aquém dos limites fixados nas Orientações para a gestão, sendo nula a exposição cambial líquida da carteira.

Relativamente ao risco de refinanciamento, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de maturidades da dívida *outstanding*, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence em cada um dos anos:

¹ A carteira de dívida ajustada engloba o conjunto de todas as transacções que constituem a carteira de dívida total excluindo dívida de retalho (certificados de aforro, consolidados e rendas perpétuas), promissórias e CEDIC. Por seu turno, a carteira de dívida total engloba a totalidade das transacções financeiras vivas numa determinada data, sob gestão do IGCP no âmbito das suas atribuições de gestão da dívida directa do Estado, respeitantes a: empréstimos, qualquer que tenha sido a sua origem, incluindo os originados por operações de reporte, dívida de retalho, promissórias e CEDIC; derivados financeiros; e aplicações de disponibilidades financeiras.



Quadro VI.13 – Perfil de maturidades da dívida outstanding

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	
1 A	23,4%	11,2%	12,2%	21,8%	9,7%	12,2%	27,6%	11,1%	16,5%	23,5%	13,0%	10,5%	-
2 A	11,3%	9,7%	13,8%	11,9%	14,8%	9,3%	9,8%	12,5%	13,9%	9,8%	8,5%	11,8%	-
3 A	8,6%	6,6%	15,8%	11,4%	5,2%	15,5%	12,2%	5,3%	20,8%	11,8%	9,5%	14,1%	-
4 A	11,2%	9,6%	17,3%	8,3%	5,6%	18,2%	6,4%	11,1%	16,0%	6,2%	13,3%	7,0%	-
5 A	7,0%	14,8%	9,5%	13,1%	21,9%	9,4%	6,3%	14,5%	7,8%	6,2%	13,8%	-0,6%	[-20%, +20%]
6 A	6,9%	9,4%	7,0%	6,8%	11,1%	5,1%	6,4%	12,6%	1,6%	9,9%	7,7%	1,6%	-
7 A	7,0%	8,6%	5,4%	6,5%	8,0%	3,7%	6,2%	7,6%	0,3%	6,1%	7,4%	0,2%	[-10%, +10%]
8 A	6,8%	8,3%	3,9%	0,0%	0,0%	3,7%	6,2%	8,2%	-1,8%	6,0%	8,0%	-1,8%	-
9 A	6,8%	9,0%	1,7%	13,0%	18,5%	-1,9%	6,1%	9,3%	-5,0%	6,0%	9,1%	-4,9%	-
10 A	6,7%	10,2%	-1,8%	0,0%	0,0%	-1,9%	0,0%	7,4%	-12,4%	7,0%	9,3%	-7,3%	-
+10 A	4,4%	2,6%	0,0%	7,1%	5,2%	0,0%	12,8%	0,4%	0,0%	7,6%	0,4%	0,0%	-

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, foram cumpridos os limites constantes das Orientações para a gestão, fixados para os prazos de 5 e 7 anos.

Quanto ao perfil de maturidades da dívida acumulada, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence até determinado ano, em termos acumulados, apresentou-se do seguinte modo:

Quadro VI.14 – Perfil de maturidades da dívida acumulada

Prazos	1.º Trimestre (Carteira real)	2.º Trimestre (Carteira real)	3.º Trimestre (Carteira real)	4.º Trimestre (Carteira real)	Orientações (limites)
1 A	23,4%	21,8%	27,6%	23,5%	<=25%
2 A	34,7%	33,8%	37,5%	33,3%	<=40%
3 A	43,2%	45,2%	49,6%	45,0%	<=50%
4 A	54,5%	53,5%	56,0%	51,2%	-
5 A	61,4%	66,6%	62,3%	57,4%	-
6 A	68,3%	73,4%	68,7%	67,3%	-
7 A	75,4%	80,0%	75,0%	73,4%	-
8 A	82,2%	80,0%	81,1%	79,4%	-
9 A	88,9%	92,9%	87,2%	85,4%	-
10 A	95,6%	92,9%	87,2%	92,4%	-
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro, verifica-se que no final do 3º trimestre, a percentagem da dívida a vencer no prazo de um ano situava-se em 27,6%, não se respeitando assim o limite constante das Orientações para a gestão aplicáveis (25%).

Relativamente a esta situação, o IGCP, na sua resposta, refere ter sido “uma situação temporária, que mereceu o acordo da tutela (Despacho 388/05/MEF, de 8 de Agosto)” e que se deveu “à necessidade de coordenar a calendarização intra-anual das operações de financiamento do ano com a situação verificada em termos de saldo de tesouraria do Estado”.

Relativamente ao risco de taxa de juro, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de *refixing* da carteira, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence (no caso de dívida a taxa fixa) em cada um dos anos:

Quadro VI.15 – Perfil de *refixing* da carteira

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	
1 A	17,9%	18,8%	-0,9%	13,4%	18,0%	-4,6%	19,3%	19,0%	0,3%	16,5%	20,7%	-4,2%	<=10%
2 A	9,0%	11,0%	-2,9%	12,6%	15,3%	-7,3%	9,6%	13,4%	-3,5%	9,6%	10,0%	-4,6%	<=15%
3 A	9,1%	8,0%	-1,8%	11,9%	6,8%	-2,2%	14,1%	6,6%	4,0%	13,7%	10,1%	-1,0%	<=20%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar, os limites foram respeitados, tendo-se verificado uma grande margem entre os desvios observados na carteira real face à carteira de referência e os limites constantes das Orientações.

Quanto à duração modificada, que representa a sensibilidade do valor de mercado da carteira de dívida ajustada a variações dos *yields* de mercado, as carteiras real e de referência registaram os seguintes valores no período em apreço:

Quadro VI.16 – Duração modificada

(em anos)

Data	Carteira real	Carteira referência	Diferença
31-Dez-04	3,66	3,63	0,03
31-Mar-05	3,92	3,72	0,20
30-Jun-05	4,11	3,83	0,28
30-Set-05	4,07	3,75	0,32
31-Dez-05	4,09	3,70	0,39

Fonte: IGCP

Como se pode observar, a duração da carteira real acompanhou a duração da carteira de referência ao longo do ano, tendo-se cumprido os limites constantes das Orientações para a gestão, que determinam que a duração modificada da carteira real não se poderá afastar da duração da carteira de referência em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima.

No que respeita ao risco de crédito associado à carteira de instrumentos derivados, a percentagem de exposição da carteira sobre o limite global de risco de crédito definido nas Orientações apresentou a seguinte evolução:



Quadro VI.17 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor

Datas	31-Mar-05	30-Jun-05	30-Set-05	31-Dez-05
Carteira real	11,9%	13,8%	14,5%	13,8%

Fonte: IGCP

Como se verifica, o limite global de exposição da carteira ao risco de crédito foi respeitado.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2005 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção da situação atrás apontada, a respeito do perfil de maturidades da carteira no prazo de um ano, verificada no final do 3º trimestre.

6.5.7 – Custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública em 2005, aferido através da taxa interna de rentabilidade e pela avaliação das condições de financiamento obtidas, medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira de referência, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo IGCP.

No quadro seguinte evidencia-se o desempenho global da carteira de dívida ajustada, aferido através do indicador taxa interna de rentabilidade:

Quadro VI.18 – Desempenho global da carteira – taxa interna de rentabilidade anualizada

Taxa interna de rentabilidade	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Total ano 2005
Carteira real	3,41%	11,61%	1,64%	-1,12%	3,76%
Carteira referência	3,64%	10,84%	1,62%	-1,27%	3,59%
Diferença (pontos base)	-22,6	76,7	2,5	15,3	16,9

Fonte: IGCP

Este indicador traduz a noção de custo económico global da manutenção da carteira de dívida por parte da República e evidencia o custo dos juros e dos restantes fluxos ocorridos no período, bem como as variações do valor de mercado da carteira resultantes das oscilações das taxas de juro e de câmbio.

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano, o custo da carteira ficou a um nível superior ao da carteira de referência em 16,9 pontos base, pelo que o desempenho da carteira real foi desfavorável face ao apresentado pela carteira de referência.

Segundo o IGCP, o facto da carteira real apresentar um custo *market-to-market* superior ao da carteira de referência deveu-se, sobretudo, à “(...) opção de manter um posicionamento longo da carteira face ao benchmark no bucket dos 15 anos, o que, face à queda das taxas de juro que se veio a verificar para esta maturidade, resultou num aumento do custo relativo da carteira”.

Relativamente às condições de financiamento obtidas pela República, apresenta-se no quadro seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à *Euribor*¹:

Quadro VI.19 – Custo do financiamento nas emissões

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		Carteira referência		Carteira real		Carteira referência	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	8 324	-9,9	1 588	-5,0	4 002	-10,4	1 458	-5,0
Repo financiamento	4 062	-4,1	-	-	60	-2,0	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	1 588	-5,0	-	-	1 458	-5,0
BT 15MAR06	734	-10,1	-	-	591	-10,2	-	-
BT 18JAN06	1 762	-9,7	-	-	-	-	-	-
BT 20MAI05	505	-9,0	-	-	-	-	-	-
BT 22JUL05	617	-12,2	-	-	597	-11,5	-	-
BT 23SET05	644	-12,1	-	-	572	-10,2	-	-
BT 17MAI06	-	-	-	-	1 586	-10,3	-	-
BT 18NOV05	-	-	-	-	597	-11,1	-	-
Médio/longo prazo	3 900	-1,6	5 287	-5,1	3 087	-3,8	3 205	-1,1
OT 3,25% JUL2008	900	-11,5	-	-	900	-10,0	-	-
OT 3,85% ABR2021	3 000	-1,0	-	-	2 187	-3,3	-	-
OT 3% OUT2010 BENCH	-	-	971	-7,9	-	-	1 129	-4,0
OT 3,6% JUL2015 BENCH	-	-	1 604	-2,7	-	-	2 076	-0,3
OT 3,625% OUT2009 BENCH	-	-	1 403	-8,5	-	-	-	-
OT 4,25% JUN2014 BENCH	-	-	1 310	-5,2	-	-	-	-
Total	12 224	-2,1	6 875	-5,1	7 089	-4,2	4 663	-1,3

Emissões	3.º Trimestre				4.º Trimestre			
	Carteira real		Carteira referência		Carteira real		Carteira referência	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	4 287	-9,8	2 425	-5,0	7 631	-9,9	2 538	-5,0
Repo financiamento	-	-	-	-	3 599	-4,9	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	2 425	-5,0	-	-	2 538	-5,0
BT 15MAR06	746	-10,3	-	-	530	-11,9	-	-
BT 18JAN06	431	-9,6	-	-	597	-12,8	-	-
BT 17MAI06	-	-	-	-	741	-9,9	-	-
BT 18NOV05	597	-10,2	-	-	-	-	-	-
BT 21JUL06	1 480	-9,1	-	-	-	-	-	-
BT 22SET06	1 033	-10,7	-	-	596	-9,9	-	-
BT 17NOV06	-	-	-	-	1 568	-9,9	-	-
Médio/longo prazo	4 956	4,3	3 970	-0,3	4 800	-2,3	3 320	-2,9
OT 3,85% ABR2021	900	2,6	-	-	-	-	-	-
OT 3,35% OUT2015	4 056	4,9	-	-	1 800	-2,4	-	-
OT 3,2% ABR2011	-	-	-	-	3 000	-2,2	-	-
OT 3% OUT2010 BENCH	-	-	1 670	-6,1	-	-	1 584	-7,2
OT 3,6% JUL2015 BENCH	-	-	2 300	1,8	-	-	1 736	-0,9
Total	9 242	3,5	6 395	-0,6	12 431	-2,9	5 858	-2,9

Fonte: IGCP

¹ Os *spreads* são apresentados face à curva *swap* numa base de *all-in-cost*, ou seja, incluem as comissões de emissão, e resultam da ponderação por maturidade e montante, sendo reportados com base na data de transacção.



Como se pode constatar pela análise dos quadros supra, no 1.º e 3.º trimestres a carteira real obteve piores níveis de custo nas emissões face às obtidas pela carteira de referência, tendo-se verificado a situação inversa no 2.º trimestre. No último trimestre do ano, verificaram-se níveis de custo idênticos nas emissões de ambas as carteiras.

No que respeita à evolução ao longo do ano dos *spreads* das emissões da carteira real, é de destacar o agravamento registado no 3º trimestre, com o *spread* médio das emissões a situar-se em 3,5 pontos base acima das taxas *swap* (nos trimestres anteriores tinha-se situado em 2,1 e 4,2 pontos base abaixo das taxas *swap*), tendo o referido agravamento ocorrido num contexto de deterioração do risco de crédito da República, com a revisão em alta, no final de Junho, da notação do risco de crédito da dívida portuguesa de longo prazo, por duas das principais agências de *rating* internacionais¹. No último trimestre do ano, o custo de financiamento relativo da República recuperou, tendo o *spread* médio das emissões se situado num nível próximo do que se registara no início do ano.

Na globalidade do ano, o *spread* médio das emissões da carteira real face às taxas *swap* sofreu um agravamento de 4,4 pontos base relativamente ao ano anterior, passando de -5,4 para -1,0 pontos base, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.20 – Evolução dos *spreads* médios das emissões reais

(em pontos base)

Carteira real	2003	2004	2005
Spread face à curva swap ponderado por montante a maturidade	-4,0	-5,4	-1,0

Fonte: IGCP

O custo orçamental², bem como o custo *cash-flow*³ da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2005, os seguintes:

Quadro VI.21 – Custo orçamental e custo *cash-flow*

(em milhões de euros)

Ano de 2005	Carteira real	Carteira de referência	Diferença
Custo orçamental	3 325,0	3 527,5	-202,5
Custo cash-flow	3 469,4	3 446,4	23,0

Fonte: IGCP

¹ Que se traduziu num *downgrade* de AA para AA- por parte da Standard & Poor's e numa revisão do *outlook* de estável para negativo por parte da Fitch.

² Inclui os juros pagos e recebidos em cada ano e as comissões de emissão (as mais e menos valias na emissão ou no resgate não entram no cômputo deste custo).

³ Este custo é calculado numa base de *accruals* (especialização de exercício), entrando no seu cômputo, para além dos juros periodificados e comissões de emissão, a periodificação de mais e menos valias de emissão, os ganhos e perdas financeiras apurados na amortização antecipada de dívida e no fecho de operações de derivados e as flutuações cambiais das posições em moeda externa (dívida e derivados) atribuídas ao exercício (decorrentes da reavaliação de fim de período).

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, o custo orçamental da carteira situou-se num nível inferior ao da carteira de referência em cerca de €202,5 milhões, apresentando assim a carteira, nesta óptica, um desempenho positivo.

Quanto ao custo *cash-flow*, ao contrário do sucedido em 2003 e 2004, anos em que a carteira real apresentou um custo *cash-flow* mais baixo que o da carteira de referência, em 2005 o custo da carteira real situou-se num nível superior ao da carteira de referência em cerca de €23 milhões.

Sobre este resultado da carteira, o IGCP, na sua resposta, esclareceu que esta situação resultou de três factores:

- ◆ um posicionamento longo da carteira face à carteira de referência, o que implica um custo adicional em termos de juro especializado médio (em conjunturas de curva de rendimentos positivamente inclinadas);
- ◆ um maior montante de comissões devido ao facto do elevado volume de necessidades de financiamento ter obrigado à abertura de três linhas de OT's, quando a carteira de referência só abriu duas;
- ◆ a emissão de uma OT de maturidade mais longa do que as emitidas pela carteira de referência (15 anos), com o objectivo de aprofundar a curva de rendimentos das OT's e aumentar a maturidade média da carteira, reduzindo o risco de refinanciamento, mas que teve, no conjunto do ano, um custo superior, numa base de *asset swap*.

6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos

Este ponto respeita às quantias entradas na Tesouraria do Estado através da emissão de empréstimos públicos e a sua afectação à execução orçamental.

Como se sabe, estas duas realidades (montante recebido e montante contabilizado na receita orçamental) não são necessariamente coincidentes, uma vez que o produto dos empréstimos é inicialmente registado em contas de Operações Específicas do Tesouro (OET) e só posteriormente, na medida das necessidades de financiamento, contabilizado na receita orçamental. Por outro lado, o Governo tem vindo, com base em normas constantes das leis orçamentais, inclusive na de 2005, a liquidar determinadas despesas por débito directo das contas de OET relativas ao produto de empréstimos. As quantias arrecadadas que não são afectas à receita orçamental nem utilizadas na liquidação das mencionadas despesas geram um saldo, que será afecto à execução orçamental do ano seguinte.

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2005 totalizou €55.701.612.195,54, correspondendo na totalidade a dívida emitida em moeda nacional¹. Neste valor inclui-se o montante de €1.100.717.097,02, relativo à emissão, no início de 2006 mas dentro do período complementar, de dívida pública. Àquele valor acresce ainda €185.756.351,21, montante que transitou em saldo do ano anterior, depositado na conta de OET “Produto de empréstimos 2004”. Deste modo, como se apresenta no quadro seguinte, discriminando-se por contas de operações

¹ E inclui produto dos certificados de aforro.



específicas do Tesouro o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma Lei ascendeu a €55.887.368.546,75:

Quadro VI.22 – Contas de OET movimentadas em 2005 e no respectivo período complementar

(em euros)

Contas de Operações Específicas do Tesouro (OET)	Produto
Produto Vend. Certificados Aforro DL 43453	1 542 924 708,32
Produto de Empréstimos 2005	53 057 970 390,20
Prod. de Empréstimos – Per. Complementar Receita 2005	1 100 717 097,02
Total (1)	55 701 612 195,54
Produto de Empréstimos 2004 (2)	185 756 351,21
Total (3)=(1)+(2)	55 887 368 546,75

6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

A conciliação dos valores de emissão com os valores entrados na Tesouraria do Estado, a que se procede também no Relatório da CGE, permite controlar a arrecadação das emissões ocorridas durante o ano. Comparando o valor relativo à emissão de empréstimos inscrito no “Mapa Movimento da dívida pública” da CGE, que totaliza €55.712.942.063,2, com os valores do produto registado nas contas do tesouro (€55.701.612.195,5), apuraram-se diferenças no montante global de €11.329.867,7. As diferenças resultam, no essencial, do facto de no referido mapa serem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, não sendo tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, bem como da existência de empréstimos que não geram fluxos financeiros, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.23 – Emissões/Produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2005

(em euros)

Dívida em moeda nacional	Mapa do movimento da dívida pública (valor nominal)			Valores		Produto (6)=(3)-(4)+(5)
	Emissões		Total (3)=(1)+(2)	a deduzir (4)	a acrescer (5)	
	2005 (1)	Per. compl. (2)				
OT 1977 - Nacional. e Expropriações	8 487 619,9		8 487 619,9	(a) 8 487 619,9		0,0
Obrigações do Tesouro	15 842 161 005,0	1 000 000 000,0	16 842 161 005,0	(b) 33 818 651,4	(c) 63 013 588,2	16 871 355 941,8
Bilhetes do Tesouro	15 665 337 028,0	97 359 797,0	15 762 696 825,0			15 762 696 825,0
CEDIC	14 317 731 157,3		14 317 731 157,3			14 317 731 157,3
Certificados de aforro	1 555 905 708,6		1 555 905 708,6	(d) 23 446 801,2	(e) 10 465 800,9	1 542 924 708,3
Outra dívida	7 206 903 563,1		7 206 903 563,1			7 206 903 563,1
Promissórias	19 056 184,3		19 056 184,3	(a) 19 056 184,3		0,0
Total	54 615 582 266,20	1 097 359 797,0	55 712 942 063,2	84 809 256,8	73 479 389,1	55 701 612 195,5

(a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros.

(b) Menos-valias apuradas na emissão.

(c) Mais-valias apuradas na emissão.

(d) Produto de emissão de Certificados de aforro de 2005 mas só entregues em 2006.

(e) Emissões verificadas em 2004 cujo produto só foi entregue em 2005.

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução

No quadro seguinte apresentam-se o produto depositado na tesouraria do Estado, disponível para aplicação no ano em análise, o montante utilizado em despesa orçamental e em operações específicas do Tesouro, bem como o montante não utilizado que transitou, em saldo, para 2006.

Quadro VI.24 – Aplicação do produto dos empréstimos

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Aplicações				Saldo para o ano económico de 2006	Produto
	Despesa orçamental	OET	Total			
			Valor	%		
Produto Vend. Certificados Aforro DL 43453	1 542 924 708,3		1 542 924 708,3	2,8%	0,0	1 542 924 708,3
Produto de empréstimos – 2005 (a)	53 006 417 191,8	374 589 771,9	53 381 006 963,7	96,9%	777 680 523,5	54 158 687 487,2
Produto de empréstimos 2004 (saldo) (b)	185 756 351,2		185 756 351,2	0,3%	0,0	185 756 351,2
Total	54 735 098 251,3	374 589 771,9	55 109 688 023,2	100,0%	777 680 523,5	55 887 368 546,8

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da LOE/2005.

(b) Produto que transitou em saldo de 2004.

Como se pode verificar pela análise aos valores apresentados no quadro supra, do montante depositado na Tesouraria do Estado susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2005, €55.887,4 milhões, 97,9% foi utilizado em despesa orçamental, que ascendeu a €54.735,1 milhões e 0,7% foi utilizado à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, na “Assunção de passivos” e “Regularização de responsabilidades” previstas no artigos 52.º e 53.º da Lei nº 55-B/2004, operações que totalizaram €374,6 milhões.

Assim, o montante utilizado ascendeu a €55.109,7 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2006 cerca de €777,7 milhões, o equivalente a 1,4% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2005.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos valores do produto de empréstimos públicos, bem como a sua aplicação em despesa orçamental e operações específicas do Tesouro, em 2004 e 2005:

Quadro VI.25 – Evolução da aplicação do produto dos empréstimos

(em milhões de euros)

		Aplicação do Produto			Saldo	Total do Produto
		Despesa orçamental	OET(a)	Total		
Anos	2005	54 735,1	374,6	55 109,7	777,7	(b) 55 887,4
	2004	38 026,4	148,2	38 174,6	185,8	(c) 38 360,3
Variação	Valor	16 708,7	226,4	16 935,1	591,9	17 527,0
	%	43,9%	152,8%	44,4%	318,7%	45,7%

(a) Valores utilizados ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento do Estado. Inclui os respectivos períodos complementares.

(b) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2005. Ver Quadro VI.22

(c) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2004, ver Parecer CGE/2004, ponto 6.6.3



No ano económico em análise verificou-se que, o produto dos empréstimos públicos sofreu um acréscimo em relação ao ano anterior de 45,7%, tendo sido aplicado, em despesa orçamental e OET, mais €16.935,1 milhões que no ano de 2004, o equivalente a um acréscimo de 44,4%. Importa ainda referir o aumento de 152,8% verificado nos montantes utilizados em operações decorrentes da “Assunção de passivos” e da “regularização de responsabilidades”, efectuadas por OET, que totalizaram €374,6 milhões, enquanto que no ano anterior tinham ascendido a €148,2 milhões, operações essas que são objecto de análise no ponto seguinte.

Por último, deve ser referida a forma pouco rigorosa como o produto de empréstimos foi contabilizado como receita na CGE/2005. Desde logo porque toda a receita de passivos financeiros constante da CGE respeita a passivos de médio e longo prazo, quando mais de metade (54%) do valor do produto teve origem em empréstimos de curto prazo (Bilhetes do Tesouro e CEDIC). Depois porque foram contabilizados em “Títulos e médio e longo prazo – Famílias”¹ €4.000 milhões, quando o produto dos certificados de aforro foi de apenas €1.542,9 milhões. Inexplicável é ainda o facto de terem sido registados em “Títulos e médio e longo prazo – Resto do Mundo – União Europeia” €500 milhões, a não ser pelo facto de, tal como no caso anterior, ser esse o valor da dotação prevista no Orçamento.

Sobre esta questão, a DGO, na sua resposta, refere que, “*não existindo critérios pré-definidos para a contabilização do produto de empréstimos nos diversos itens dos passivos financeiros da receita orçamental e não existindo informação precisa sobre os adquirentes iniciais, é utilizada uma distribuição considerada razoável*”, acrescentando ainda a disponibilidade para “*ter em consideração quaisquer sugestões que possam contribuir para uma melhor e mais transparente contabilização deste capítulo da receita orçamental não efectiva, quer em termos de previsão quer de execução*”.

Não se entende a referência da DGO sobre a inexistência de critérios para a contabilização do produto de empréstimos uma vez que eles estão subjacentes no classificador económico das receitas, que prevê inúmeras rubricas na Capítulo 12 – “Passivos financeiros”. Assim, recomenda-se que na contabilização da receita creditícia seja observado o referido classificador, dispondo o IGCP de informação sobre a natureza da dívida envolvida e dos respectivos investidores.

6.6.3 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A Lei do Orçamento para 2005², pelas alíneas do artigo 52.º – “*Aquisição de activos e assunção de passivos*”, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, e sujeito ao limite estabelecido no artigo 63.º, na alínea a), “*(...) a adquirir créditos de empresas públicas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e de saneamento financeiro, no âmbito dos respectivos processos de liquidação ou extinção ou ainda detidos pelas mesmas sobre empresas públicas*”, e, na alínea b), permitindo ainda a assunção de “*(...) passivos de empresas públicas, no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro no âmbito dos respectivos processos de liquidação ou extinção*”.

Por sua vez o artigo 53.º – “*Regularização de responsabilidades*”, do mesmo diploma, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, “*(...) a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes*”:

- a) *Execução de contratos de garantia ou de outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 2005;*

¹ Os únicos títulos de dívida pública que actualmente podem ser subscritos por particulares são os certificados de aforro.

² Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

- b) *Cumprimento de obrigações assumidas pelas sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e pelas empresas públicas extintas e cujos patrimónios tenham sido transferidos para o Estado, total ou parcialmente, através da Direcção-Geral do Tesouro;*
- c) *Satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;*
- d) *Satisfação de responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, ou decorrentes da execução de sentenças relativas a tal procedimento, bem como da determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro;*
- e) *Aplicação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 19/93, de 25 de Junho, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1991, e, em consequência, proceder ao pagamento das quantias decorrentes da aplicação do referido regime, deduzidas dos montantes recebidos entre 1 de Janeiro de 1991 e 1 de Janeiro de 1993, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro;*
- f) *Regularização de responsabilidades que tenham sido contraídas até 31 de Dezembro de 2003 decorrentes da aplicação do Decreto-lei n.º 189/88, de 27 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Leis n.ºs 313/95, de 24 de Novembro, 56/97, de 14 de Março, e 168/99, de 18 de Maio;*
- g) *Satisfação de responsabilidades decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro;*
- h) *Cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anterior ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 98/86, de 17 de Maio, e 349/98, de 11 de Novembro, até ao limite de € 400 000 000;*
- i) *Cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado no âmbito do acordo de accionistas da Petrogal, S.A., celebrado em 21 de Dezembro de 1998, até ao limite de € 25 000 000;*
- j) *Cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado no âmbito da assessoria técnica prestada pela Parpública nas áreas das telecomunicações, energia e parcerias público-privadas até ao montante de € 1 900 000;*
- l) *Cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas outorgado à Brisa-Auto estradas de Portugal, S.A., a título de participação financeira;*
- m) *Regularização de responsabilidades relativas ao subsídio de risco dos funcionários do Instituto de Reinserção Social decorrentes de decisão judicial até ao limite de € 586 700;*
- n) *Regularização de responsabilidades passadas decorrentes da renegociação do contrato de concessão para a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário norte-sul;*
- o) *Responsabilidades passadas decorrentes dos contratos relativos à convergência tarifária da energia eléctrica celebrados com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;*
- p) *Regularização de responsabilidades no âmbito do regime de crédito à habitação bonificado relativas a empréstimos concedidos nos territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro”.*

Pelo artigo 63.º do mesmo diploma, ficou o Governo autorizado, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 62.º do referido diploma, até ao limite de €900 milhões para financiamento das operações referidas.



As operações efectuadas em 2005, ao abrigo dos referidos artigos 52.º e 53.º, ascenderam ao montante total de cerca de €374,6 milhões, pelo que se cumpriu o limite de endividamento estabelecido.

De notar que estas operações sofreram um acréscimo significativo, na medida em que no ano de 2004 totalizaram €148,2 milhões, ou seja - €226,4 milhões, relativamente às efectuadas no ano em apreço. Não se pode deixar de referir que este aumento se deve, quase exclusivamente, à regularização de juros bonificados à margem do Orçamento de Estado, concedidos ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, e 98/86, 17 de Maio.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2005 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se em seguida à sua análise e apreciação.

Quadro VI.26 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Operações/Entidades	%	Montante assumido/regularizado
1. Aquisição de activos e assunção de passivos – artigo 52.º		
alínea b) – Casa da Música / Porto 2001, SA	0,6	2 081 953,11
Subtotal (1)	0,6	2 081 953,11
2. Regularização de responsabilidades – artigo 53.º		
alínea a) – Ex-Fundo Fomento da Habitação	0,0	115 136,68
alínea b) – Urbindústria, SA	0,4	1 667 613,51
alínea c) – Encargos de descolonização	7,1	26 722 335,51
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	0,5	24 895 535,00
Banco Comercial Português	6,6	1 826 800,51
alínea d) – IGCP (Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas)	1,6	6 162 420,50
alínea e) – Diferencial do vencimento de magistrados	0,0	3 572,46
alínea g) – PT Comunicações, SA	13,8	51 551 595,62
Banco Totta Açores	6,7	26 386 843,72
Totta Crédito Especializado, SA	7,0	25 164 751,90
alínea h) – Juros bonificados, previstos nos DL's n.os 98/86, de 17/05 e 349/98, de 11/11	53,9	201 941 813,97
Banco de Investimento Imobiliário	41,3	154 646 187,30
Caixa Geral de Depósitos	12,6	47 295 626,67
alínea i) – Galp Energia, SGPS, SA	6,7	25 000 000,00
alínea j) – Parpública - Participações, SGPS, SA	0,4	1 628 588,46
alínea l) – Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA	1,8	6 657 094,00
alínea m) – Instituto de Reinserção Social	0,2	585 775,92
alínea n) – Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA	6,8	25 353 462,75
alínea p) – Juros Bonificados (concedidos nas Regiões Autónomas)	6,7	25 118 409,45
Banco Comercial dos Açores	0,9	3 331 002,60
Região Autónoma dos Açores	2,0	7 569 322,33
Região Autónoma da Madeira	3,8	14 218 084,52
Sutotal (2)	99,4	372 507 818,83
Total (1) + (2)	100,0	374 589 771,94

Nota: Os pagamentos efectuados ao abrigo das alíneas h), l) n) e p) do artigo 53.º, relativos, respectivamente, ao BII e à CGD, à Brisa, à Fertagus, ao BCA e às Regiões Autónomas, foram objecto de análise em relatório autónomo.

No ano económico em análise foi realizada uma operação ao abrigo do artigo 52.º da LOE, no montante de €2,1 milhões, respeitante à assunção de passivos da Casa da Música/Porto 2001, relativos a financiamentos de longo prazo garantidos pelo Estado. Foram ainda efectuadas regularizações no montante total de €372,5 milhões, ao abrigo do artigo 53.º da mesma Lei.

No que respeita às operações realizadas ao abrigo do artigo 53.º da LOE, é de referir que a inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento, como a própria designação parece indicar (“regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado”), resultaria de se tratarem de dívidas do Estado que datam de há bastante tempo e cujo processo de apuramento se prolongou.

No entanto, muitos dos pagamentos realizados ao abrigo do referido artigo fogem a este tipo de características, sendo por isso de chamar, mais uma vez, a atenção para:

- ◆ os reembolsos relativos a encargos com descolonização, que respeitam ao ano de 2004 e 2005 e, no caso do IGFSS, na sua maior parte ao próprio ano de 2005, constituem encargos anualmente renováveis, para os quais deveria existir dotação orçamental;
- ◆ as dívidas relativas à PT, que respeitam aos anos de 2003 e 2004 e cuja existência, tal como acontece com as situações anteriores, tem por base a não inscrição das dotações necessárias à regularização desses compromissos assumidos por via legislativa, com violação do disposto no artigo 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental;
- ◆ o pagamento de bonificações de juros referentes a períodos recentes, sendo em algumas situações reportados ao final de 2004, tendo ocorrido simultaneamente pagamentos de igual natureza, por via orçamental.

Os valores referentes à Brisa e à Fertagus, que têm origem em períodos relativamente recentes, merecem também uma referência, uma vez que:

- ◆ no caso da Brisa que respeitam a uma parcela remanescente de encargos regularizados por via orçamental em 2004, relativos a 2003;
- ◆ no caso da Fertagus, foi utilizada esta via para a regularização de responsabilidades anteriores a 2004, enquanto que para o pagamento de encargos de igual natureza, mas referentes a 2005, foi utilizada a via orçamental.

Aliás, as situações regularizadas ao abrigo das alíneas c), g), h) e p), têm vindo a ganhar cada vez mais importância no total regularizado, como se pode concluir pela leitura do gráfico e quadro seguintes.

Quadro VI.27 – Evolução das despesas de carácter anual e contínuo, pagas pelo mecanismo de “regularização de situações do passado”

(em euros)

Anos	Encargos com a Descolonização		PT Comunicações		Bonificações de Juros		Total (4)=(1)+(2)+(3)	Total do Ano (5)	% Total regularizado (6)=(4)/(5)
	%	Montante (1)	%	Montante (2)	%	Montante (3)			
2001	1,0	18 135 354,54	-	-	-	-	18 135 354,54	1 830 041 155,21	1,0
2002	5,4	29 916 764,68	-	-	-	-	29 916 764,68	554 441 607,79	5,4
2003	31,7	41 232 902,52	40,3	52 275 831,89	-	-	93 508 734,41	129 872 505,76	72,0
2004	21,7	26 791 151,32	22,5	27 696 683,59	11,4	14 042 652,06	68 530 486,97	123 251 998,49	55,6
2005	7,2	26 722 335,51	13,8	51 551 595,62	61,0	227 060 223,42	305 334 154,55	372 507 818,83	82,0

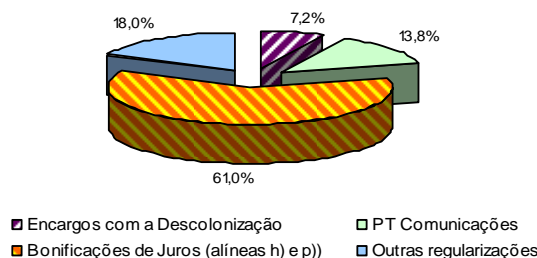
Como se pode observar no último triénio, as despesas com a descolonização, com os descontos na assinatura telefónica e com juros bonificados, ou seja, todas elas de carácter anual e contínuo, são as



que possuem maior peso no total regularizado¹, nos respectivos anos, donde se conclui que a norma sobre regularização de situações do passado cuja inclusão na LOE a Assembleia da República tem permitido, vem sendo utilizada, na realidade, para regularizar situações do presente e, conseqüentemente, para desorçamentar despesas.

No ano em apreço, em particular, o total das despesas referidas, efectuadas, respectivamente, ao abrigo das alíneas c), g), h) e p), do artigo 53º da LOE/2005, atingem 82% do total regularizado no ano, ou seja, as operações realizadas ao abrigo das restantes alíneas do mesmo artigo representam apenas cerca de 18%, sendo de destacar as despesas relativas aos empréstimos bonificados que representam 61% do total, como se demonstra do gráfico seguinte.

Gráfico VI.1 – Despesas pagas em 2005 ao abrigo do artigo 53.º da respectiva LOE



Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 53.º e, ainda, a realizada ao abrigo do artigo 52.º, não foram orçamentadas, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, tendo sido pagas ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano, ao abrigo do artigo 63.º da Lei do Orçamento.

Este procedimento já nem sequer representa qualquer vantagem do ponto de vista financeiro, uma vez que os montantes assim liquidados, embora não constem da despesa orçamental, estão já a ser imputados ao cálculo da despesa dos anos a que respeitam, em termos de contabilidade nacional.

Em suma, considera-se inaceitável o recurso a esse mecanismo, ao arrepio de todos os princípios e regras orçamentais, uma vez que está previsto que o pagamento de despesas de anos anteriores se faça também por despesa orçamental - bastando para tanto identificar essas despesas através do adequado código de classificação orçamental.

Sobre este ponto a DGT, na sua resposta, referiu que todas as operações em causa foram superiormente autorizadas ao abrigo dos artigos 52º, 53º e 56º da LOE/2005, remetendo igualmente para comentários já tecidos no âmbito do contraditório a anteriores Pareceres. Como é óbvio, a DGT interveio nesta área como executor das normas em questão, não tendo o Governo, que propôs a sua introdução na LOE, respondido no prazo fixado e só posteriormente, já depois da aprovação pelo Tribunal do relatório de auditoria sobre pagamento de bonificações de juros e outros apoios

¹ De referir que nos anos de 2001 e 2002, foram regularizadas dívidas do SNS, que, como se referiu nos respectivos Pareceres sobre a CGE, empolaram os valores totais regularizados ao abrigo do mecanismo de “regularização de situações do passado”, bem como em 2001, 2002 e 2003, foram regularizados aos CTT, encargos relativos ao Porte Pago, situações análogas às descritas.

financeiros pagos pela DGT¹, o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças remeteu uma comunicação sobre o assunto, que foi transcrita e comentada na parte final da alínea a) do ponto 3.1.

Por último, refira-se que o artigo 53.º da LOE de 2005 continha disposições que não foram aplicadas, a saber:

- ◆ não teve qualquer efeito prático o disposto na alínea f), uma vez que no ano em análise não houve qualquer regularização decorrente das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado em relação aos produtores independentes de energia eléctrica;
- ◆ o disposto na alínea o), relativo à regularização de responsabilidades passadas decorrentes dos contratos relativos à convergência tarifária eléctrica celebrados com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

6.6.3.1 – Assunção de passivos

6.6.3.1.1 – Casa da Música/Porto 2001

Pelo Decreto-Lei n.º 418-B/98, de 31 de Dezembro², foi constituída a sociedade Porto 2001, SA, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos³, tendo como objecto social a concepção, planeamento, promoção, execução e exploração de todas as acções que integram o evento Porto – Capital Europeia da Cultura 2001, ou as que com ela se relacionam no âmbito da requalificação urbana.

No âmbito das referidas acções, foi decidido lançar concurso para a concepção do projecto e para a construção da Casa da Música, a qual, contudo, não seria concluída antes da data prevista para a dissolução daquela sociedade (30/06/2002).

Assim, com o objectivo de assegurar a gestão da empreitada de construção do edifício Casa da Música para além daquela data, de modo a permitir a conclusão da obra, e assegurar os meios necessários ao arranque da sua actividade e subsequente gestão e exploração, o Decreto-Lei n.º 147/2002, de 21 de Maio, procedeu à alteração do nome daquela sociedade para Casa da Música/Porto 2001, SA (CM), do objecto social de forma a abarcar aquelas funções e do prazo para a dissolução, estabelecendo que a sociedade se manteria até à constituição da entidade que iria gerir a Casa da Música.

Em assembleia geral extraordinária da CM, realizada em 21/12/2004, foi deliberado:

- ◆ A dissolução da sociedade, atendendo a que os objectivos visados com a criação da sociedade CM estavam em fase final de cumprimento, com efeitos à data de 31/12/2004, bem como as condições da sua liquidação, devendo concluir-se o processo de liquidação até 31/12/2005;
- ◆ A partilha do activo da sociedade, sendo afecto ao accionista Estado o edifício Casa da Música que se encontrava em construção, assumindo aquele, designadamente, todas as dívidas relacionadas com o investimento e a gestão da empreitada de construção do referido edifício, já

¹ Relatório de auditoria n.º 26/2006.

² Posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 38/2001, de 08/02.

³ São accionistas o Estado e o município do Porto.



contraídas ou que resultassem de deliberações tomadas até à data da assembleia geral pelos órgãos sociais da Casa da Música;

- ◆ O accionista Estado assumiria o serviço da dívida dos financiamentos por si garantidos¹.

Apesar de ter ficado estabelecido que o serviço da dívida dos financiamentos garantidos pelo Estado ficaria a cargo deste, após a data da assembleia geral, a CM efectuou pagamentos a este título no montante de € 1.355.517,55, sendo € 1.244.317,56 referente ao montante pago aos bancos e €111.199,99 referente à comissão de garantia.

Pelo Despacho do SETF n.º 730/05, de 30/11, ao abrigo da alínea b) do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, foi autorizado o pagamento do serviço da dívida de 2005 relativo aos financiamentos de longo prazo garantidos pelo Estado.

Nesta sequência foram efectuados os seguintes pagamentos:

- ◆ Com data-valor de 13/12/2005, juros ao BEI no montante de €602.046,66;
- ◆ Com data-valor de 05/12/2005, juros ao Barclays Bank no montante de €235.588,89;
- ◆ Com data-valor de 13/12/2005, o montante de €1.244.317,56, a título de reembolso do serviço da dívida pago pela CM aos bancos.

6.6.3.2 – Regularização de responsabilidades

6.6.3.2.1 – Ex-Fundo de Fomento da Habitação

Como já foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001², o Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, transmitiu para a Caixa Geral de Depósitos (CGD), a título de dação em cumprimento de parte da dívida do ex-Fundo de Fomento da Habitação (ex-FFH) àquela Instituição de Crédito, os créditos que o ex-FFH detinha sobre diversos municípios. O montante desses créditos foi apurado pela Comissão Liquidatária do ex-FFH, com reporte à data de 01/01/88, e sobre eles incidia a garantia do Estado.

No entanto, alguns dos municípios envolvidos, nomeadamente o de Mangualde, por discordarem das taxas de juro aplicadas pela referida Comissão Liquidatária a partir do termo dos contratos de mútuo (taxas praticadas pela CGD nas operações activas), contestaram os montantes apurados para o saldo em dívida dos seus financiamentos, gerando-se, perante a indisponibilidade daqueles para liquidar os valores exigidos, um contencioso entre a CGD e os municípios contestantes.

Relativamente ao município em apreço, a dívida transmitida para a CGD, apurada pela Comissão Liquidatária, cifrava-se, à data de 01/01/1988, num montante equivalente a €1.121.753,56.

¹ O valor em dívida dos empréstimos garantidos cifrava-se em €96 milhões, sendo €40 milhões referentes a um financiamento contratado com o Banco Europeu de Investimento, em 2004, e €56 milhões a um financiamento contratado com o *Barclays Bank* no mesmo ano.

² Ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI, ponto 6.6.3.2.1.

Na sequência de uma transacção ocorrida em 2004, no âmbito de um processo de execução que envolvia a CGD como exequente e o referido município como executado, foi acordado, para a reformulação e apuramento dos valores transmitidos para aquela Instituição de Crédito pela Comissão Liquidatária do ex-FFH, a aplicação, atenta a similitude das situações, do critério definido no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) para a determinação da dívida do município de Gondomar ao ex-FFH.

Nos termos do aresto proferido pelo STJ, para o cálculo dos juros teria de ser aplicada a taxa convencionada até à data de vencimento da obrigação respectiva e, posteriormente, a taxa supletiva legal até ao cumprimento da mesma.

Face ao exposto, a dívida do município de Mangualde, reportada à data de 01/01/1988, foi recalculada em €1.076.376,69, implicando um diferencial de €45.376,88 face ao valor anteriormente apurado pela Comissão Liquidatária do ex-FFH, diferencial esse que cabe ao Estado assumir, por força do Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, acrescido dos respectivos juros compensatórios até à data efectiva do pagamento, calculados em conformidade com o Despacho n.º 270/88-XI do Ministro das Finanças.

O SETF, pelo Despacho n.º 171/05, de 12/05, e ao abrigo da alínea a) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, autorizou o pagamento a favor da CGD da quantia de €45.376,88, acrescido dos respectivos juros até à data do efectivo pagamento, o qual ocorreu com data-valor de 25/05/2005, no montante de €115.136,68, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”.

6.6.3.2.2 – Urbindústria

Pelo Decreto-Lei n.º 424/93, de 31 de Dezembro, foi estabelecido que a Siderurgia Nacional, SA, procederia à constituição de novas sociedades, cujo capital social seria realizado por entradas em espécie mediante transmissão do seu património, ficando a pertencer a esta as acções representativas do capital social das novas sociedades.

Nesta sequência, foram constituídas três novas sociedades anónimas: Siderurgia Nacional – Empresa de Produtos Longos (SN-Longos); Siderurgia Nacional – Empresas de Produtos Planos (SN-Planos); e Siderurgia Nacional – Empresas de Serviços (SNES).

Face a este novo contexto, a Siderurgia Nacional, SA, passou a ter por objecto a gestão de participações sociais em outras sociedades, como forma indirecta de exercício de actividades económicas, tendo modificado os seus estatutos e adoptado a designação social Siderurgia Nacional, Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA (SN-SGPS).

Em 1995, a SN-Longos e a SN-Planos foram objecto de processos de privatização.

Em 25/07/95, entre cada uma das sociedades privatizadas, por um lado, e as sociedades SN-SGPS e SNES, por outro lado, foram celebrados acordos relativos a “Responsabilidade pelos Custos Ambientais” (“Acordos”), relativamente aos quais se destaca o compromisso assumido pela SN-SGPS, no que concerne aos terrenos pertença das sociedades entretanto privatizadas, de suportar os



custos inerentes à limpeza ambiental das áreas afectadas e de participar parcialmente em encargos com investimentos de natureza ambiental¹.

Por acordos de 19/12/96 e de 20/01/97, a SNES cedeu à SN-SGPS a posição contratual que detinha nos “Acordos” mencionados, tendo, por sua vez, a SN-SGPS, por contratos datados de 20/12/96 e de 21/01/97², cedido à Urbindústria - Sociedade de Urbanização e Infraestruturação de Imóveis, SA (Urbindústria)³, a sua posição contratual nos “Acordos” referidos.

Nos termos destes acordos, a Urbindústria sucede em todos os direitos e deveres que decorrem para SN-SGPS por força dos “Acordos” referidos, obrigando-se esta sociedade a suportar todos os custos inerentes ao cumprimento das obrigações assumidas pela Urbindústria no âmbito do “Acordos”, entregando a esta as quantias correspondentes.

A SN-Longos e a Lusosider – Aços Planos, SA (anterior SN-Planos) consentiram na cedência da posição contratual, sob condição de se verificar a transmissão de activos e de passivos da SN-SGPS para o Estado, directa ou indirectamente, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 06 de Dezembro.

Em virtude da extinção da SN-SGPS⁴, transmitiu-se para o Estado o património da sociedade, nomeadamente a responsabilidade de fornecer à Urbindústria os meios necessários ao cumprimento das obrigações emergentes dos “Acordos”.

Face ao exposto, a Urbindústria interpelou o Estado para efectuar o pagamento da quantia de €13.526.451,14, correspondente ao montante despendido pela mesma em execução dos “Acordos”.

Da análise do montante solicitado ao Estado, em articulação com os compromissos resultantes para o mesmo em virtude dos “Acordos”, foi proposto pela DGT a delimitação das responsabilidades daquele somente a parte dos custos⁵, no montante de €11.000.543,74, propondo ainda, face à complexidade da matéria e ao facto de não deter todos os elementos necessários para o apuramento, que esse valor fosse previamente certificado pela Inspecção-Geral de Finanças (IGF).

Assim, em cumprimento do Despacho do SETF n.º 515/04, de 13/04, foi realizada uma auditoria pela IGF, tendo esta entidade, relativamente ao valor de €11.000.543,74, certificado o montante de €5.408.597,74.

A este valor, foi, ainda, proposto pela DGT a dedução da quantia de €3.740.984,23, correspondente a uma dotação de capital subscrita e realizada em 1998 pelo Estado, então accionista único e directo da Urbindústria, por ter sido, segundo aquela Direcção-Geral, efectuada no cumprimento de obrigações emergentes dos “Acordos”.

¹ É de salientar que as responsabilidades assumidas estão delimitadas a factos ocorridos até determinada data, por exemplo, a SN-SGPS assumiu a responsabilidade pelos trabalhos e custos relacionados com a eventual contaminação ambiental histórica existente à data da realização de uma auditoria ambiental que se convencionou ser realizada.

² Todos estes contratos foram celebrados após a data prevista no Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 6 de Dezembro, para a dissolução da SN-SGPS.

³ Que é também uma sociedade de capitais públicos.

⁴ Esta sociedade foi dissolvida pelo Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 06/12, tendo sido considerada extinta em 02/12/98, face ao registo de encerramento da liquidação. Em 30/12/99, foi assinado o auto de entrega e recepção do património da sociedade, entre a sua Comissão Liquidatária e a DGT, em representação do Estado.

⁵ Por entender que a responsabilidade do Estado não abrangeria os restantes custos.

Nesta sequência, o Ministro das Finanças, pelo Despacho n.º 432/05, de 22/08, e ao abrigo da alínea b) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, autorizou o pagamento à Urbindústria da quantia de €1.667.613,51, tendo o mesmo se verificado com data-valor de 06/09/05, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimo – 2005”.

Não pode deixar ainda de se realçar que, dos €13,5 milhões que a Urbindústria apresentou a reembolso, apenas €1,7 milhões se encontravam em condições de ser pagos, o que se considera um procedimento estranho e inaceitável por parte desta empresa de capitais públicos.

6.6.3.2.3 – Encargos com a descolonização

6.6.3.2.3.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como tem vindo a ser relatado nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de anos anteriores, o Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20 de Fevereiro, veio colmatar as lacunas de protecção social decorrentes do facto de existirem beneficiários que, tendo realizado os descontos obrigatórios para as Caixas de Previdência das ex-colónias portuguesas, se viram privados dos seus direitos por força do processo de descolonização. Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, o financiamento destas prestações deveria ser suportado pela verba “Encargos de Descolonização” do Ministério da Finanças.

No ano em apreço, a DGT submeteu à consideração superior, tendo sido autorizado, ao abrigo da alínea c) do artigo 53.º da LOE/2005, a regularização ao IGFSS do valor global de €24.895.535¹, por contrapartida da conta de OET “Produto de Empréstimo – 2005”, verba que respeita ao período de Setembro de 2004 a Novembro de 2005.

Deste modo, a DGT, desde 1993, que reembolsa o IGFSS de encargos desta natureza, sendo o respectivo pagamento realizado sem cobertura orçamental, através da emissão de dívida pública, ascendendo o valor global reembolsado até ao final de 2005, a cerca de €415,8 milhões.

6.6.3.2.3.2 – Banco Comercial Português

O Banco Comercial Português, SA (BCP) tornou-se em 2000 representante legal do ex-Banco Português do Atlântico (ex-BPA) e do ex-Banco Mello, SA, em virtude destes terem sido incorporados naquele.

Desde então, o BCP solicita à DGT, periodicamente, a regularização de encargos decorrentes da descolonização, anteriormente suportados pelo ex-BPA e pelo ex-Banco Mello, referentes a encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola e do ex-Banco de Angola.

Nestes termos, em 2005, na sequência de pedidos realizados pelo BCP, foram regularizados, ao abrigo da alínea c) do artigo 53.º da LOE/2005, o montantes globais de €36.066,25² e €1.791.004,263,

¹ Foram realizados 3 pagamentos no valor de €4.263.903, €5.348.388, €5.181.842, com datas-valor de 09/03/2005, 26/05/2005, 02/11/2005, respectivamente, e dois no período complementar, no valor de €8.433.108 e €1.668.294, ambos realizados a 03/01/2006.

² Foram realizados dois pagamentos, com data-valor de 25/05/2005 e 16/09/2005, no montante de €19.034,05 e de €16.762,20, respectivamente, devidamente autorizados pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. de €899.695,85 e de €891.308,41, respectivamente, devidamente autorizados pelo SETF.



referentes a encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola e do ex-Banco de Angola, respectivamente, suportados pelo BCP no período compreendido entre Julho de 2004 e Junho de 2005.

Tendo em conta os montantes pagos no ano em apreço, bem como os valores regularizados no período de 1989 a 2004, o valor despendido pelo Estado, em encargos com pensionistas e reformados do ex-Banco Comercial de Angola ascende a €650.222,65. Relativamente aos pensionistas e reformados do ex-Banco de Angola, o Estado despendeu, até ao final do ano em apreço, €28.728.441,68.

De referir que os encargos com pensionistas e reformados do ex-Banco de Angola são regularizados pela DGT, ao abrigo do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, cujo n.º 4 prevê que a Secretaria de Estado do Orçamento e a Secretaria de Estado dos Assuntos Sociais estudariam uma modalidade que permitisse a transferência, a partir de 1980, deste encargo para o então Ministério dos Assuntos Sociais, mediante reforço adequado do respectivo orçamento, situação que não se verificou.

Relativamente aos encargos com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola, a situação remonta a 1989, data em que foi celebrado um Acordo entre o Estado Português e o Banco Português do Atlântico, ao abrigo do qual e em cumprimento do Despacho n.º 1411/89-SETF, de 27 de Novembro, aquele Banco foi reembolsado no montante de 34.578 contos (€172 milhares). Em 1994, na sequência de pedido de reembolso do BPA, por Despacho n.º 513/94-XII de 1 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro, foi autorizado o reembolso ao BPA dos encargos suportados entre 1/09/1989 e 30/04/1994. O mesmo despacho determinava que este encargo deveria ser tratado no âmbito de um projecto de decreto-lei enviado ao Ministério do Emprego e Segurança Social, o qual visava a transferência para aquele Ministério da responsabilidade de pagamento das pensões de reforma e sobrevivência a empregados do ex-Banco de Angola.

Como se tem relatado em sede de Pareceres sobre a CGE de anos anteriores, nomeadamente do ano 2004¹, a DGT tem diligenciado no sentido de transferir estas responsabilidades decorrentes da descolonização², uma vez que não se enquadram no mecanismo de regularização de responsabilidades, por se tratarem de encargos actuais e de carácter continuado.

Em 2005, a DGT solicitou parecer à DGO sobre a possibilidade de inclusão destes encargos na adequada rubrica de despesa orçamental, propondo a inscrição de verba no Cap. 60.º do Ministério das Finanças para pagamento dos encargos suportados pelo IGFSS, tendo sido sugerida a inclusão na Lei do Orçamento do Estado para 2006 de um artigo com duas alíneas: uma alterando a redacção do artigo 8.º da Decreto-Lei n.º 335/90, citado no ponto anterior, e outra³ com referência ao reembolso ao BCP dos encargos com o pagamento de pensões de reforma ou de sobrevivência referentes ao ex-Banco de Angola e o ex-Banco Comercial de Angola.

Contudo, a DGO através da Informação n.º 111/2005, de 23 de Setembro, colocou à consideração superior a manutenção do actual procedimento, através do mecanismo de “regularização de responsabilidades decorrentes de situação do passado”, tendo esta proposta merecido a concordância do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, exarado sobre a mesma Informação (Despacho n.º 425/SEAO, de 28/09/05).

¹ Ver PCGE/2004, Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.2.2.

² Engloba os encargos pagos ao IGFSS, analisados no ponto anterior, e os encargos pagos ao BCP (analisados neste ponto).

³ De acordo com a proposta da DGT, esta alínea seria repetida anualmente, em cada LOE, até eventual mudança de procedimentos ou até à extinção desses encargos.

Nestes termos, e apesar dos esforços da DGT em dar o enquadramento orçamental adequado a estes encargos, em 2006 a situação mantém-se, ou seja, continuam a ser reembolsadas despesas do próprio ano, e de carácter contínuo, através do mecanismo de “situações do passado”, pelo que se reiteram as recomendações formuladas em anteriores Pareceres, no sentido de estas despesas deixarem de ser efectuadas à margem do orçamento.

6.6.3.2.4 – IGCP (Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas)

Conforme foi referido em anteriores Pareceres sobre a CGE, o Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, estabeleceu novas regras para o cálculo das indemnizações devidas a accionistas de empresas nacionalizadas, de que resultou o aumento das responsabilidades de conta do Estado.

Das emissões efectuadas no ano em apreço do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, resultantes do recálculo dos valores definitivos daquelas indemnizações, o IGCP apurou e pagou em 2005 o montante total de €6.162.420,50, a título de juros vencidos.

A Lei do Orçamento, tal como vem sucedendo desde 1993, prevê o pagamento destas responsabilidades com juros de anos anteriores enquanto regularização de situações do passado, por recurso ao produto de dívida pública emitida.

Deste modo, ao abrigo da alínea d) do artigo 53.º da LOE para 2005 e depois de devidamente autorizada, a DGT procedeu à transferência para a conta “IGCP – Encargos com a dívida pública” das quantias, de €2.551.057,96, €3.324.955,98 e €286.406,56, realizadas em 06/07/2005, 26/10/2005 e 28/12/2005, respectivamente, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimo – 2005”, perfazendo aquele montante o total de juros vencidos referidos.

6.6.3.2.5 – Diferencial do vencimento dos magistrados

No âmbito de um diferendo que opunha um magistrado judicial ao Estado, no que se refere ao direito a diferenciais de vencimento relativos aos anos de 1991 e 1992, o Supremo Tribunal Administrativo, por Acórdão de 14/12/2004, condenou o Estado a pagar juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das quantias devidas, desde a data de vencimento das prestações em causa e 01/03/2002, data do seu efectivo pagamento¹.

¹ Na sequência do provimento do recurso contencioso de anulação interposto pelo referido magistrado judicial junto do Tribunal Central Administrativo, foi anulado, por violação de lei, o despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 10/01/2000, que indeferiu um pedido daquele magistrado no sentido de ser processado e liquidado vencimentos e abonos, como juiz conselheiro, dos anos de 1991 e 1992, em conformidade com o Estatuto dos Magistrados Judiciais, nos termos do artigo 23.º, com a redacção dada pela Lei n.º 2/90, de 20/01. Assim, e em cumprimento do Despacho do SETF n.º 202/2002, de 13/02, a DGT efectuou o pagamento da quantia de €3.428,74, a título de retroactivos por diferencial de vencimentos referentes ao ano de 1992 (relativamente a 1991, a DGT entendeu que nada havia a pagar), incluindo o referido valor o montante líquido recebido pelo magistrado em questão, bem como os valores de descontos para a ADSE, IRS e CGA. Por Acórdão de 18/06/2003, o Tribunal Central Administrativo considerou, em síntese, não executado o julgado anterior. Deste aresto, foi interposto recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, o qual, por Acórdão de 14/12/2004, decidiu considerar parcialmente cumprido o dever de executar o julgado anulatório, quanto às remunerações devidas ao magistrado em questão nos anos de 1991 e 1992, pelo pagamento que lhe foi efectuado em 01/03/2002, e que faltaria liquidar a favor do mesmo, para execução integral do julgado, os juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das referidas quantias, estabelecendo um prazo de 30 dias para esse efeito.



Em execução do estabelecido no referido aresto e ao abrigo da alínea e) do artigo 53.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, o SETF, pelo despacho n.º 424/05, de 18/02, autorizou o pagamento da quantia de €3.572,46, correspondendo €3.036,59 ao montante a transferir para o magistrado e €535,87 ao respectivo desconto de IRS, a reter na fonte. Com data-valor de 25/02/2005, mediante o recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos - 2005”, foram efectuados os referidos pagamentos.

6.6.3.2.6 – PT Comunicações

Como se deu conta em sede de Pareceres sobre a CGE de anos anteriores, o Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, deu possibilidade aos pensionistas e reformados, com rendimento mensal do agregado familiar igual ou inferior ao salário mínimo nacional, de beneficiarem de um desconto de 50% no preço da taxa de assinatura telefónica. Este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3 de Fevereiro, dando nova redacção ao seu n.º 4 e determinando que “A PT Comunicações, SA., será anualmente reembolsada pelo Estado das perdas de receitas decorrentes da execução (...)” dos descontos referidos.

Por cartas datadas de 20/02/2004 e de 18/03/2005, remetidas, respectivamente, ao Gabinete de Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e à Direcção-Geral do Tesouro, a PT Comunicações, SA, reclama a importância relativa aos descontos efectuados nos anos de 2003 e 2004, nos montantes de €26.392.171,88 e de €25.164.751,90, respectivamente.

Nestes termos, a PT Comunicações, SA reclamava um total de €51.556.923,78, mas a DGT, pela Informação n.º 794/05, de 30/05/2005, submeteu à consideração superior o pagamento de apenas €51.551.595,62, ao abrigo alínea g) do artigo 53.º da LOE/2005, tendo o pagamento sido autorizado pelo Despacho n.º 437/05/MEF, de 22/08.

O valor proposto pela DGT resulta do facto da IGF ter apurado, relativamente aos descontos concedidos em 2002 e através da análise aos rendimentos declarados pelos beneficiários dos descontos no preço de assinatura telefónica, a quantia de €5.328,16 relativa a descontos indevidamente concedidos a reformados e pensionistas. Assim, a IGF pela Informação n.º 505/2004, de 19 de Maio de 2004, propôs que este valor fosse considerado “(...) um crédito do Estado no valor dos descontos a apresentar pela PT, relativo a 2003”¹.

Esta proposta mereceu a concordância do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (Despacho n.º 769/04 – SETF), tendo por isso a DGT abatido o referido montante ao valor em dívida relativo ao ano de 2003².

Contudo, posteriormente a PT Comunicações, SA, comunicou à DGT ter celebrado com o Banco Totta e Açores, SA, Sociedade Aberta (BTA), em 31/03/04, e com a Totta Especializado, Instituição Financeira de Crédito, SA, em 31/03/05, dois Contratos de Cessão de Créditos, nos quais a PT Comunicações, SA cedeu àquelas Instituições os créditos que detinha sobre o Estado.

A DGT, considerando não ter nada a opor relativamente ao teor do referido contrato, através da Nota n.º 193/2005, colocou à consideração superior que os pagamentos autorizados anteriormente pelo

¹ O Conselho de Administração, através de carta datada de 10 de Agosto de 2004, aceitou a rectificação do valor e remeteu para o efeito Nota de Crédito.

² Nestes termos, o valor a regularizar à PT Comunicações, SA ascendia a €26.386.843,72.

Despacho n.º 437/05/MEF, fossem realizados às referidas entidades e não à PT Comunicações, SA, obtendo a concordância da Directora-Geral do Tesouro.

As dívidas foram regularizadas, com data-valor de 31/08/2005, por contrapartida da conta OET “Produto de empréstimo – 2005”.

De referir que os valores regularizados, referentes aos anos de 2003 e 2004, à data da realização da auditoria e de acordo com informação prestada pela DGT, não tinham ainda sido validados pela IGF.

Relativamente à adequada inscrição orçamental destes encargos, recorde-se que o Despacho¹, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, referido no Parecer sobre a CGE/2004², solicitava ao “(...) *Secretário de Estado do Orçamento uma posição de princípio quanto à adequada inscrição orçamental dos encargos futuros (...)*” parecendo-lhe “(...) *que a mesma seja feita no âmbito do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, atendendo ao seu cariz social.*”

No ano em apreço, a DGT, tendo em conta o despacho do Senhor Director-Geral do Tesouro, exarado na já referida inf. n.º 794/05, que considerava que “(...) *no actual quadro de prestação de serviços de comunicação móveis sem assinatura, perder justificação o subsídio estabelecido em 1986.*”, e considerando as alterações que se têm verificado no sector das telecomunicações designadamente no mercado dos telefones fixos, com a liberalização do lado da oferta e a conseqüente diversificação das condições de acesso a este serviço, considerando ainda problemas que poderão surgir ao nível da concorrência, bem como os avultados montantes despendidos anualmente pelo Estado, propôs a revogação, através de inclusão de norma para o efeito no OE/2006, do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3 de Fevereiro. Contudo, esta proposta da DGT não foi contemplada na LOE/2006.

De referir, no entanto, que de acordo com informação prestada pela DGT, à data de realização da auditoria encontrava-se para parecer no Gabinete de Apoio Jurídico daquela Direcção-Geral uma Informação, elaborada pela Inspeção-Geral de Finanças, onde era colocada a possibilidade de uma alteração legislativa e de uma deslocação da atribuição dos subsídios em causa para o domínio da Segurança Social, questionando-se a DGT relativamente a eventuais desenvolvimentos posteriores.

Nestes termos, considerando os valores pagos em 2003 e 2004, bem como os valores regularizados no ano em apreço, o Estado regularizou, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, o total de €131.524.111,10³, relativos a descontos concedidos pela PT Comunicações, SA, por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro.

6.6.3.2.7 – Galp Energia

Em 21/12/98, foi celebrado um Acordo de Accionistas entre o Estado e a Petrocontrol, SGPS, SA⁴ (“Acordo”), nos termos do qual, em consequência de certos factos e decisões de gestão determinados

¹ Despacho que autorizou o pagamento realizado ao BTA, em 12/07/2004.

² Ver PCGE/2004, Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.4.1.

³ Inclui €297 mil relativos a juros assumidos pelo Estado na data do seu acordo ao Contrato de Cessão de Créditos da PT Comunicações à CGD, ver PCGE/2004, Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.4.2.

⁴ Este “Acordo” teve na sua base as conclusões de um relatório arbitral elaborado por uma personalidade independente, neste caso o Prof. Doutor António Nogueira Leite, mandatada pelo Estado e pela Petrocontrol, SGPS, S.A., para quantificar e fundamentar uma compensação financeira a atribuir à Petrogal, S.A., por certos factos e decisões de gestão determinados pelo Estado enquanto accionista maioritário.



pelo Estado enquanto accionista maioritário¹, a Petrogal, SA, teria direito a receber uma compensação no valor global, não revisível, de 34,751 milhões de contos (€173.337.257).

O pagamento desse valor ficou repartido pelas seguintes entidades, nos termos que se passam a indicar:

- ◆ 18,2 milhões de contos (€90.781.217), a pagar pela Parque Expo, SA, até ao dia 28/02/99;
- ◆ 15 milhões de contos (€ 74.819.685), a pagar pelo Ministério da Economia, até ao dia 31/12/02; e
- ◆ 1,551 milhões de contos (€ 7.736.355), a pagar pelo Ministério das Finanças, até ao dia 28/02/99.

Nos termos do “Acordo”, a celebração e cumprimento do mesmo encerra o diferendo que existia entre as partes outorgantes, por factos ocorridos entre 1992 e 1998, relativamente à privatização da Petrogal, SA.

De acordo com a DGT, a indemnização compensatória acordada foi paga, com excepção do montante da responsabilidade do Ministério da Economia, o qual tem sido sucessivamente reclamado pela GALP Energia, SGPS, SA, junto do Governo.

Nesta sequência e ao abrigo do disposto na alínea i) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, o SETF, através do despacho n.º 432/05, de 18/02, autorizou o pagamento de €25 milhões, correspondente a parte do valor do compromisso acima referido, tendo o mesmo se concretizado, com data-valor de 25/02/05, através da conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”.

Relativamente ao remanescente da dívida resultante do “Acordo” (€49.819.685²), está em estudo a forma de se proceder ao seu pagamento.

6.6.3.2.8 – Parpública – Participações Públicas

Nos termos do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, a Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA (Parpública), poderá ser incumbida, por despacho do Ministro das Finanças, de apoiar o exercício da tutela financeira prevista no Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, a gestão de activos financeiros do Estado e a gestão de serviços de interesse económico geral, nomeadamente procedendo ao acompanhamento do sector empresarial do Estado.

A prestação de serviços confere à Parpública o direito a auferir uma remuneração anual, fixada pelo Ministro das Finanças, mediante proposta fundamentada daquela sociedade.

Pelo Despacho do SETF n.º 9/2003, de 07/01, foi a Parpública incumbida de proceder ao acompanhamento do processo de privatização dos bens que constituem a rede pública de

¹ Relativamente aos referidos factos e decisões, veja-se o preâmbulo do “Acordo”.

² Segundo a DGT, a este valor terão que ser deduzidos €10 milhões provenientes de um apoio concedido à GALP que deve ser considerado como apoio do Estado e enquadrável no Acordo de accionistas mencionado, entendimento que parece não merecer a concordância do Ministério da Economia.

telecomunicações endereçadas, denominada “Rede Básica”, devendo, para o efeito, proceder à contratação, com as entidades seleccionadas pelo Governo, dos serviços de avaliação prévia com vista à determinação do valor justo e adequado do bem a alienar. Ainda no mesmo Despacho e no caso de se concretizar a alienação da “Rede Básica”, foi fixada em € 165.000 a remuneração devida à PARPÚBLICA pela prestação de serviços.

Na sequência de interpelação efectuada pela Parpública, o SETF, pelo Despacho n.º 502/05, de 25/02, autorizou, ao abrigo da alínea j) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, o pagamento à referida sociedade da quantia de €1.628.588,46¹, por serviços de assessoria técnica prestados pela mesma por conta e ordem do Estado, nos domínios das telecomunicações, renegociação do contrato da Fertagus e parcerias público-privadas, referentes aos anos de 2002 a 2004.

O pagamento referido foi efectuado com data-valor de 09/03/05, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”.

Uma vez que a alínea j) do artigo 52º da LOE/2005 autoriza o pagamento dos serviços prestados pela Parpública nas áreas das telecomunicações, energia e parcerias público-privadas, a DGT, na sua resposta, considera que não existe necessidade de, relativamente a esses serviços, terem ocorrido as formalidades previstas nos n.ºs 1 e 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 209/2000. Na realidade, a prestação de serviços ao Estado pela Parpública só foi formalizada, em cumprimento das citadas disposições, no que respeita à área das telecomunicações, através do Despacho n.º 9/2003-SETF.

6.6.3.2.9 – Instituto de Reinserção Social

Pelo Decreto-Lei n.º 204/83, de 20 de Maio, que aprovou a lei orgânica do Instituto de Reinserção Social (IRS), foi estabelecido que o pessoal do Instituto teria direito, nos termos que viessem a ser regulamentados, a subsídio de risco.

De acordo com o mesmo diploma e até à entrada em vigor da regulamentação acima mencionada, os técnicos da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais integrados no quadro do Instituto e a quem já era atribuído o subsídio, manteriam o direito ao abono daquele subsídio, nos termos constantes do Decreto-Regulamentar n.º 38/82, de 07/07.

Face a este enquadramento legal e em virtude de, designadamente, desde a data de entrada em vigor da referida Lei Orgânica, nunca terem recebido qualquer quantia a título de subsídio de risco, 57 técnicos da Direcção Regional de Coimbra do IRS intentaram uma “Acção de Reconhecimento de Direito”, que correu termos no Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra, com vista a que lhes fosse reconhecido o direito à remuneração do seu trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, com observância do princípio de que para trabalho igual, salário igual e, designadamente, os direitos à compensação das situações de risco ou perigo a que estão sujeitos.

Por sentença de 13/05/02, do referido Tribunal, foi reconhecido aos requerentes o direito a uma remuneração que englobe a compensação das situações de risco ou de perigo a que estiveram sujeitos, incluindo o pagamento das diferenças entre as remunerações recebidas e aquelas que deveriam ter recebido, bem como o processamento correcto dos respectivos vencimentos a partir da data da propositura da acção e até à entrada em vigor da regulamentação do subsídio de risco.

¹ O valor mencionado refere-se a encargos suportados pela PARPÚBLICA.



De acordo com a DGT, os encargos com o pagamento que decorre da execução da sentença supra-mencionada, incluindo os descontos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), para a ADSE e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, cifravam-se em €594.968,75.

No entanto, tendo em consideração que o referido montante ultrapassava o limite fixado na alínea m) do artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, para a regularização deste tipo de responsabilidades (€586.700), foi acordado que a DGT/Estado suportaria o pagamento de €585.775,92, correspondente a 54 funcionários, enquanto que o montante a pagar aos restantes 3 funcionários, €9.192,83, seria da responsabilidade do IRS.

Assim, ao abrigo do dispositivo legal supra-referenciado, o SETF, pelo Despacho n.º 489/05, de 19/10, autorizou o pagamento da quantia de €585.775,92, correspondendo o valor de €336.849,59 ao montante líquido do subsídio de risco devido aos funcionários do IRS e o valor de €248.926,33 aos respectivos descontos para a ADSE, CGA e Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares.

O pagamento em causa foi efectuado com data-valor de 25/10/05, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro “Produto de Empréstimos – 2005”.

6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida

6.7.1 – Dotações orçamentais

No quadro seguinte dá-se conta das verbas requisitadas pelo IGCP, entre 2001 e 2005, por conta das dotações inscritas no OE¹ para fazer face a amortizações e encargos da dívida pública, bem como dos montantes requisitados em excesso, a repor nos cofres do Estado no ano seguinte:

Quadro VI.28 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e dos montantes a repor

(em euros)

Amortizações / Encargos	2001	2002	2003	2004	2005
Amortizações (1)=(2)-(3)	11 131 558 992,10	15 436 461 275,98	29 408 167 872,66	28 246 893 493,60	44 929 218 386,87
Valores requisitados (2)	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57	29 408 465 035,00	28 247 744 602,00	44 940 921 404,89
Valores a repor (3)	2 746 875,76	118 105,59	297 162,34	851 108,40	11 703 018,02
Juros (4)=(5)-(6)	3 743 940 473,96	3 804 676 637,46	4 006 970 900,18	3 721 570 207,06	3 936 965 535,84
Valores requisitados (5)	3 748 019 487,21	3 804 761 222,80	4 007 313 511,00	3 722 151 038,40	3 936 965 538,65
Valores a repor (6)	4 079 013,25	84 585,34	342 610,82	580 831,34	2,81
Outros encargos (7)=(8)-(9)	16 892 359,03	21 341 687,09	22 178 935,06	17 950 161,80	30 481 503,69
Valores requisitados (8)	17 562 354,73	22 844 000,00	22 206 690,00	18 000 300,00	30 500 100,00
Valores a repor (9)	669 995,70	1 502 312,91	27 754,94	50 138,20	18 596,31
Total requisitado (10)=(2)+(5)+(8)	14 899 887 709,80	19 264 184 604,37	33 437 985 236,00	31 987 895 940,40	48 908 387 043,54
Total a repor (11)=(3)+(6)+(9)	7 495 884,71	1 705 003,84	667 528,10	1 482 077,94	11 721 617,14

Evolução (a)

Varição (valores requisitados)	31,8%	29,3%	73,6%	-4,3%	52,9%
Varição (valores a repor)	-29,0%	-77,3%	-60,8%	122,0%	690,9%

(a) Comparações realizadas entre o ano n e o ano n-1.

¹ Valores inscritos, no ano de 2005, no Cap.º 07 – Gestão da dívida pública, Subdivisão 01 – Encargos da dívida, do orçamento do Ministério das Finanças, bem como nos correspondentes capítulos dos anos 2004, 2003, 2002 e 2001.

No que respeita aos valores requisitados, que se evidenciam no quadro anterior, é de referir que correspondem a pagamentos líquidos. O valor total requisitado em 2005, para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida, ascendeu a €51.233.887.043,54. Contudo, o IGCP efectuou uma “Reposição abatida nos pagamentos”, emitida em 30.12.2005, no montante de €2.325,5 milhões, sendo €2.300 milhões relativos a Passivos Financeiros, €25 milhões a juros e o remanescente, €0,5 milhões, a outros encargos correntes.

Ainda no que diz respeito à requisição de dotações orçamentais, é de salientar que, no ano em apreço, não foi, mais uma vez, respeitado o esquema de classificação das amortizações e encargos com a dívida pública previsto no código de classificação económica das receitas e despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. Com efeito, nos últimos dois anos, foi utilizada apenas uma classificação económica para os Passivos Financeiros (10.03.03 – Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo – Soc. Financeiras - Bancos e outras instituições financeiras) e, igualmente, uma classificação económica para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras). Ou seja, não foram feitas as distinções previstas, no citado diploma, ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, no que respeita aos passivos financeiros, e ao nível das rubricas, no que respeita aos juros¹, não sendo, deste modo, possível a identificação dos sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, e dos tipos de passivos objecto de amortização.

Tal procedimento implica distorções na CGE. Com efeito, o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo, conduz a que a CGE não evidencie esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazo. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros gera distorções ao nível da consolidação de contas do Sector Público Administrativo.

Sobre esta questão, o IGCP, no exercício do contraditório, refere, em moldes semelhantes ao indicado no ano anterior, que *“A razão pela qual não foi respeitado na orçamentação o esquema previsto na classificação económica das despesas deve-se ao facto de àquela data se desconhecer o instrumento de financiamento a utilizar. Na apresentação da conta de gerência da dívida pública apresenta-se a despesa realizada, distribuída pela espécie de instrumentos existentes. Os pagamentos dos juros e amortizações da dívida, são efectuados às Centrais Pagadoras (CVM, Euroclear), sendo os destinatários finais por nós desconhecidos”*.

Tal como referido no Parecer anterior, a posição do IGCP não é defensável por contrariar o princípio da especificação e o classificador económico em vigor, sendo que eventuais dificuldades neste âmbito podem ser ultrapassadas com recurso ao mecanismo das alterações orçamentais.

Além disso, não podem aceitar-se os argumentos agora apresentados pelo IGCP, na medida em que é possível fazer, desde logo, a distinção entre a dívida de curto e a de médio e longo prazo, assim como identificar os destinatários dos fluxos financeiros relativos aos vários instrumentos, não só dos certificados de aforro e dos CEDIC's, mas também das OT's e BT's, como demonstra o próprio Relatório de 2005 do IGCP, onde se faz a distribuição das entidades intervenientes em colocações sindicadas por tipo de investidor e por origem geográfica. O próprio IGCP utiliza, aliás, como argumento a favor das emissões sindicadas, em detrimento dos leilões, não só a maior facilidade de controlo do preço, mas também o facto de tais emissões assegurarem uma colocação diversificada dos títulos, em termos geográficos e por tipos de investidores.

¹ No que respeita aos encargos correntes da dívida, o actual classificador económico apenas distingue, ao nível do Subagrupamento, Juros da dívida pública (03.01.00) e Outros encargos correntes da dívida pública (03.02.00).



Por seu turno, a DGO, na sua resposta, considera que “*é um facto que quer em termos de previsão quer de execução, não é feita a identificação dos sectores institucionais, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e das amortizações ou dos tipos de passivos objecto de amortização (se de curto e/ou médio e/ou longo prazo)*”, acrescentando que “*(...) atento o princípio da especificação estabelecido no classificador económico das receitas e porque também partilha da opinião do Tribunal, procurará em Orçamentos/Contas futuras corrigir esta situação (...)*”. Contudo, já no ano anterior, a DGO tinha assumido o compromisso de “*... solicitar ao IGCP a correcção necessária*” a adoptar no ano em análise, o que não se verificou.

Assim, face a este procedimento irregular e reiterado, que contraria o princípio da especificação e o classificador económico em vigor, deverá a DGO, que tem por missão superintender na elaboração e controlo da execução do Orçamento do Estado, zelar pela observância do princípio da especificação, providenciando a correcção desse procedimento.

No que respeita à evolução das verbas requisitadas, como se pode observar no quadro anterior, o montante global das dotações orçamentais requisitadas para amortizações e encargos correntes da dívida, em 2005, sofreu um aumento significativo, tendo sido requisitado mais €16.920,5 milhões do que no ano anterior, o que equivale a um acréscimo de 52,9%.

O aumento anual dos valores requisitados ao Orçamento do Estado para fazer face ao serviço da dívida verifica-se desde 2001, excepção feita ao ano de 2004. O acréscimo observado em 2005 deve-se, quase na totalidade, ao aumento dos valores requisitados para fazer face às amortizações (+ €16.693,2 milhões).

De referir que no ano em apreço, as amortizações realizadas com verbas provenientes do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), no valor de €659,9 milhões, sofreram um decréscimo de 7,1% em relação ao ano anterior (- €50,1 milhões).

Também os encargos correntes da dívida contribuíram para o aumento dos valores requisitados ao Orçamento, apresentando um acréscimo de €227,3 milhões (+ 6,1%), face ao ano transacto, que se deve à evolução do valor relativo aos juros (+ €214,8 milhões) e também dos outros encargos correntes da dívida (+ €12,5 milhões).

Os valores requisitados para fazer face às despesas com amortizações e encargos da dívida não foram totalmente utilizados, tendo o IGCP procedido ao apuramento das verbas requisitadas em excesso, e não susceptíveis de utilização nos fins previstos, a repor nos cofres do Estado. Estes valores, em termos globais, aumentaram significativamente, tendo totalizado €11,72 milhões. Contudo, esta evolução deve-se, no ano 2005, quase na totalidade, às amortizações cujo valor a repor nos cofres do Estado ascendeu a cerca de €11,70 milhões, requisitados a mais ao OE. Inversamente, os valores requisitados a mais para fazer face aos encargos correntes da dívida diminuíram significativamente (- €612,4 milhares), sendo de destacar o montante a repor relativo a juros que apresenta, em relação a 2004, uma redução de quase 100%, embora tenham sido repostos no final do ano, como acima se referiu, €25 milhões. No que respeita aos outros encargos correntes, os montantes requisitados a mais têm registado um comportamento irregular ao longo dos anos, tendo em 2005 sofrido uma redução elevada (- 62,9%).

Os valores requisitados em excesso foram repostos como “Reposição não abatida nos pagamentos” em 24 de Fevereiro de 2006. Ou seja, mais uma vez o IGCP não cumpriu o prazo para a devolução destes montantes, fixado até 13 de Janeiro de 2006 (Conforme Ponto 3 da Circular n.º 1320/DGO, Série A, de 4 de Abril de 2005). Esta situação, de atraso nas reposições dos valores requisitados a mais, é

recorrente, tendo merecido já reparo do Tribunal de Contas em sede de Pareceres sobre as CGE's de anos anteriores. Quanto a esta situação, o IGCP, na sua resposta, refere que "A contabilização manual dos fluxos inerentes à dívida, ocasiona o atraso verificado na reposição dos valores requisitados a mais (...)", acrescentando que está "a envidar esforços no sentido de superar esta situação".

6.7.2 – Diferenças entre os valores da CGE e do IGCP

Em 2005, como se referiu anteriormente, e, de acordo com os valores inscritos na Conta Geral do Estado, no Capítulo 07 do orçamento do Ministério das Finanças, as despesas com amortizações e encargos correntes da dívida, teriam totalizado cerca de €48.908,4 milhões. Contudo, de acordo com os valores registados na conta de gerência do "IGCP – Encargos da dívida pública", aquelas despesas ascendem a €49.619,3 milhões, existindo, assim, uma diferença significativa de €710,9 milhões, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.29 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública – Diferenças apuradas

(em euros)

Amortizações e encargos correntes	IGCP - Conta de gerência (Despesa efectuada) (1)	CGE – Ministério das Finanças - "Gestão da dívida pública" (2)	Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública (3)	Diferença (2) – (1)	Diferença (3) – (1)
Amortizações	45 589 958 705,70	44 940 921 404,89	a) 45 548 612 452,78	- 649 037 300,81	- 41 346 252,92
Juros	3 998 878 604,39	3 936 965 538,65		- 61 913 065,74	
Outros encargos	30 481 503,69	30 500 100,00		18 596,31	
Total	49 619 318 813,78	48 908 387 043,54		- 710 931 770,24	

a) Não inclui o valor dos resgates de promissórias efectuadas em 2005, que totalizou €35.362.710,83, sendo que deste valor €24.095.105,19 corresponde a promissórias em moeda nacional e o remanescente a promissórias em moeda estrangeira.

A diferença resulta de, nos valores apresentados pela DGO, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta "IGCP - Encargos da dívida pública" onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado – analisados no ponto anterior - e, em sentido contrário, não serem consideradas as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Relativamente a esta questão, e em sede de contraditório, a DGO refere que "ainda não foi encontrada uma solução que elimine ou pelo menos atenuie as discrepâncias".

Por outro lado, nos valores apresentados pela DGO também não estão incluídos, no que se refere às amortizações e aos juros, respectivamente, os valores das amortizações efectuadas pelo FRDP, como aplicação das receitas das reprivatizações, e o valor dos juros corridos¹. De salientar que a diferença apontada (- €710,9 milhões) se deve essencialmente às amortizações realizadas pelo FRDP, que ascenderam, como referido anteriormente, a cerca de €659,9 milhões, bem como à utilização no pagamento dos juros de verbas recebidas antecipadamente dos subscritores, a título de juros corridos (€55,7 milhões).

Sobre este ponto, a DGO discorda da posição do Tribunal, afirmando que o valor das amortizações efectuadas pelo FRDP "é explicitamente quantificado (...)", o que não corresponde à realidade, sendo exemplo disso o Quadro 57 – Composição do Financiamento em 2005, constante do relatório da CGE, que não inclui essas amortizações, como adiante se faz referência (ponto 6.7.3).

¹ Juros pagos ao IGCP pelos subscritores, contados desde a data do último vencimento de juros até à data da subscrição, a fim de que no vencimento seguinte seja recebida a totalidade dos juros correspondentes ao período em causa.



Relativamente à utilização de saldos de dotações orçamentais de anos anteriores, como se tem referido nos últimos pareceres, de acordo com esclarecimentos prestados pelo IGCP, são contabilizados como “encargos pagáveis” os montantes cujo pagamento está suspenso ou não foi solicitado pelos titulares, ficando na posse do Instituto a aguardar o respectivo pagamento até à data da sua prescrição a favor do FRDP (prazo máximo de 5 e 10 anos, respectivamente para juros e capital¹).

O saldo existente em 31 de Dezembro de 2005 afecto a “encargos pagáveis” de amortizações, no valor de €2,4 milhões é bastante inferior ao montante que transitara em saldo para 2005 (€58,7 milhões). Esta variação ficou a dever-se essencialmente à reposição de cerca de €55,4 milhões que o IGCP mantinha indevidamente na sua posse, como a seguir se dá conta.

Relativamente ao valor reposto pelo IGCP, importa referir que, em 1 de Janeiro de 2005, o saldo existente como “encargos pagáveis” relativamente às OT's 1977 – Nacionalizações e Expropriações (classes I a XII) era de €55.418.081,90. Nesse ano, o IGCP emitiu dívida deste tipo mas requisitou dotações orçamentais no montante de €8.487.619,88 para o seu pagamento, não utilizando qualquer parcela do saldo existente².

Por outro lado, em 30 de Dezembro de 2005, o IGCP emitiu uma “Reposição não abatida nos pagamentos” através da qual entregou na conta do Tesouro os cerca de €55,4 milhões acima referidos, indicando tratar-se de “Encargos da Dívida Pública requisitados indevidamente” respeitantes ao ano de 1995.

Este procedimento resultou de uma troca de notas entre o IGCP e a DGO, na qual o Instituto referiu que *“a existência de tais saldos é devida à circunstância de em anos anteriores terem sido orçamentados e requisitados valores destinados à amortização de indemnizações que não se verificaram designadamente tendo em conta a existência de processos judiciais por parte dos indemnizados reclamando dos valores definitivos atribuídos às empresas nacionalizadas ou expropriadas e dos valores também atribuídos no âmbito das indemnizações por via da “reforma agrária”, registando “ainda o conjunto considerável de processos de habilitação de herdeiros que atrasaram a disponibilização dos valores atribuídos” e que “atendendo à natureza deste empréstimo e ao facto da emissão não se encontrar fechada, não foi possível apurar as prescrições”.*

Em resposta, a DGO salientou que, *“porque parece que o apuramento dos valores a pagar aos obrigacionistas ou prescritos a favor do FRDP é um processo ainda demorado e a fim de evitar a existência de elevados saldos na posse do serviço, pode equacionar-se (...) repor os mesmos nos cofres do Estado através da emissão de uma guia de reposição não abatida aos pagamentos, sendo que os pagamentos a que houver lugar futuramente serão suportados pelo OE que estiver em vigor ou em alternativa através de processos de restituição”.*

O Tribunal de Contas nunca formulou qualquer observação relativamente à manutenção dos saldos denominados de “encargos pagáveis” em poder do IGCP, por entender que os respectivos valores teriam sempre que ser liquidados: aos titulares das obrigações, quando cessasse a situação que determinara a suspensão do pagamento, ou ao FRDP, quando terminasse o prazo da prescrição. As observações formuladas nos Pareceres sobre as CGE de 2003 e 2004 resultavam, precisamente, de ter sido outra a utilização dada a parte desses saldos.

¹ Artigo 13º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro.

² Nos respectivos Pareceres considerou-se que, nos anos de 2003 e 2004, o Instituto desrespeitou as regras que deviam ser observadas na mobilização dos “encargos pagáveis”, utilizando verbas requisitadas em anos anteriores para amortizar dívida emitida no próprio ano.

Mas, face à devolução ocorrida em 2005 da totalidade do saldo contabilizado como “encargos pagáveis” relativo às OT’s 1977 – Nacionalizações e Expropriações que se encontrava na posse do Instituto, questionou-se o IGCP sobre a legitimidade e a verdadeira razão na manutenção e no acumular de tais saldos, tanto mais que o Instituto mantém, ainda, saldos relativos a outros títulos de dívida pública. No exercício do contraditório, o IGCP afirma que “*O saldo existente (...) era devido à situação de suspensão da (...) emissão*” dos títulos referidos, resultado da “*(...) existência de processos judiciais por parte dos indemnizados, que reclamavam o recálculo da indemnização*” e assim, “*(...) a emissão ficava suspensa até deliberação judicial e conseqüentemente a respectiva amortização*”. Acrescenta, ainda, que “*Em consequência daquela reposição, foram consideradas sem efeito as respectivas emissões e amortizações*”.

Deste modo, conclui-se que o IGCP, no que respeita a estas OT’s, requisitou indevidamente as verbas antes de elas serem necessárias para amortizar os títulos, o que lhe estava vedado, pelo que a devolução ocorrida em 2005 da totalidade do saldo contabilizado como “encargos pagáveis” parece ter sido o procedimento mais adequado.

Ainda no que respeita às amortizações, os valores apresentados na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” diferem, igualmente, dos que constam do Mapa XXIX- “Movimento da dívida pública” da CGE, como também se evidencia no Quadro VI.29.

Com efeito, da comparação entre os valores inscritos nos referidos mapas observa-se uma diferença de cerca de €41,3 milhões, a qual resulta do facto das amortizações no mapa do “Movimento da dívida directa do Estado” serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto o mapa da conta de gerência reflecte prémios de amortização (€16,2 milhões), bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis”¹ (€0,8 milhões) e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards* (€23,4 milhões). Há ainda a acrescentar que no ano de 2005 foram requisitados cerca de €1,01 milhões para anulação de dívida consolidada, valor que consta da conta de gerência do IGCP – Encargos da dívida, como despesa efectuada, mas que se encontra reflectido no mapa do movimento da dívida não como amortização, mas como anulação e ao valor nominal (€1,383 milhões). As anulações em causa ocorreram nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 69.º da LOE/2005.

Em suma, embora seja na conta de gerência do IGCP – Encargos da dívida que está reflectida a despesa efectivamente realizada com amortizações e encargos correntes da dívida, a mesma continua a não constar da Conta Geral do Estado, o que constitui uma lacuna de informação.

6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

A análise das amortizações e encargos correntes da dívida a que se procede de seguida é realizada, com base nos valores constantes das contas de gerência do IGCP², que diferem dos valores da CGE, pelos motivos apontados no ponto precedente.

¹ Valores que não estão evidenciados no mapa do “Movimento da dívida directa do Estado em 2005”, por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

² Com excepção do valor dos juros, em que não são considerados os juros corridos por não constituírem encargo do Estado.



No quadro seguinte apresentam-se os montantes despendidos em amortizações e encargos correntes da dívida no ano em análise, bem como a respectiva evolução relativamente ao ano anterior.

Quadro VI.30 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Amortizações/Encargos	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Amortizações	28 968 639 134,99	45 589 958 705,70	16 621 319 570,71	57,4%
Juros (a)	3 732 001 327,52	3 943 156 686,50	211 155 358,98	5,7%
Outros encargos	17 950 161,80	30 481 503,69	12 531 341,89	69,8%
Total	32 718 590 624,31	49 563 596 895,89	16 845 006 271,58	51,5%

(a) Excluídos os juros corridos

Como se pode observar, as amortizações e encargos correntes aumentaram cerca de €16.845 milhões em 2005, sendo que deste montante 98,7% corresponde a amortizações e o remanescente a outros encargos correntes, dos quais se destacam os juros em valores absolutos, sendo, no entanto, os outros encargos da dívida a apresentar o maior aumento percentual.

Todavia, os valores indicados no quadro, relativos às amortizações e juros, não correspondem aos encargos efectivamente pagos aos investidores. A Lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), sucessivamente alterada e republicada, pelas Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e posteriormente pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, no seu artigo 6.º, n.º 4, estabelece, como excepção à regra da não compensação, a “...possibilidade de os fluxos associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com regras próprias estabelecidas no presente diploma ...”. Contudo, os sucessivos diplomas nunca as definiram.

Esta lacuna na legislação, é ultrapassada anualmente através da Lei Orçamento do Estado¹, que no ano em apreço, estabelece, no seu artigo 69.º, n.º 3, que “As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros serão deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa” e relativamente às receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado serão “... abatidas às despesas da mesma natureza”. O mesmo artigo determina ainda que o cumprimento destas regras “... não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas”.

Por último, é de realçar que a Lei de enquadramento orçamental determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado, no seu artigo 71º, n.º 7, que “...a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, devendo o seu conteúdo, bem como o dos restantes mapas, evidenciar, conforme os casos, as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação”.

Muito embora tal não tenha sido observado, na medida em que nos referidos mapas da CGE não consta qualquer referência sobre “...as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas” decorrentes das operações de derivados financeiros associadas à gestão da dívida

¹ Não se compreende que as regras de contabilização das operações de derivados financeiros dependam da sua definição anual, na Lei do Orçamento do Estado.

pública, não se pode, no entanto, deixar de salientar que no relatório da CGE de 2005¹ é evidenciado o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps* reflectido nas amortizações.

No entanto é de referir que os demais valores indicados, por tipo de dívida, no referido Quadro 57, a título de amortização (totalizando €44.917.517,2 milhares), não correspondem, à excepção dos certificados de aforro, aos montantes efectivamente pagos aos investidores (€45.566.554,5 milhares).

No que respeita aos encargos com juros, embora o IGCP proceda ao registo adequado das operações de derivados financeiros na sua contabilidade, em termos de contas públicas, tais encargos continuam a não evidenciar os resultados das operações em causa, implicando assim o desvirtuamento dos valores da CGE, para além de serem susceptíveis de colidir com a transparência das operações.

Nestes termos, volta a recomendar-se que sejam evidenciados no relatório da CGE o resultado das operações de derivados financeiros reflectidas nos juros, bem como os valores efectivamente pagos aos investidores e que seja objecto de referência expressa nos correspondentes mapas da Conta a excepção à regra da não compensação relacionada com os derivados financeiros. Quanto a esta questão a DGO refere, em sede de contraditório, que irá “*atempadamente, sensibilizar o IGCP para a sua satisfação*”.

Por seu turno, o IGCP não se pronuncia sobre a questão concreta de ausência daquela informação na CGE, ao limitar-se a referir que “*procede à contabilização individualizada de todos os fluxos financeiros gerados pela gestão da dívida pública*”, procedimento atrás referido.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP em 2005, os resultados dos *swaps* e *forwards*, bem como os montantes pagos aos investidores, de amortizações e juros.

Quadro VI.31 – Amortizações e juros e resultados de *swaps* e *forwards* em 2005

(em euros)

Valores pagos/Resultados das operações de derivados		Amortizações	Juros (a)
Em Moeda Nacional	(1)=(2)-(3)	45 589 944 404,36	3 908 742 371,82
Pagamento aos investidores	(2)	45 566 540 208,59	3 911 915 322,78
Resultados líquidos operações	(3)	- 23 404 195,77	3 172 950,96
Em Moeda Estrangeira	(4)=(5)-(6)	14 301,34	34 414 314,68
Pagamento aos investidores	(5)	14 301,34	25 470 758,27
Resultados líquidos operações	(6)	-	- 8 943 556,41
Total (1)+(4)		45 589 958 705,70	3 943 156 686,50

(a) Excluídos os juros corridos

Fonte: IGCP

Como se pode verificar, pela leitura do quadro anterior, os resultados das operações reflectidas nas amortizações, em 2005, foram negativos, ou seja o Estado despendeu mais €23.404,2 milhares do que despenderia se não as tivesse realizado. Quanto aos juros, houve um resultado negativo, que se traduziu num aumento de €5.770,6 milhares despendido pelo Estado.

¹ Quadro 57 – Composição do Financiamento em 2005.



6.7.3.1 – Amortizações

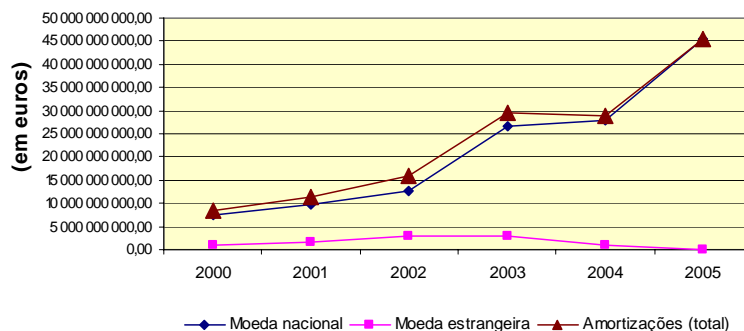
Em 2005, as despesas com amortizações aumentaram em cerca de € 16.621,3 milhões (+57,4%), evolução que resultou do aumento das amortizações da dívida em moeda nacional, nomeadamente dívida de curto prazo, que passou de €20.516,4 milhões em 2004 para €37.097,1 milhões, como se dá conta através do mapa e do gráfico seguintes:

Quadro VI.32 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	28 019 678 054,05	96,7%	45 589 944 404,36	100,0%	17 570 266 350,31	62,7%
Dívida de curto prazo	20 516 365 915,23	70,8%	37 097 098 219,15	81,4%	16 580 732 303,92	80,8%
Dívida de M/L Prazo	6 151 438 053,54	21,2%	7 256 539 179,18	15,9%	1 105 101 125,64	18,0%
Certificados de Aforro	1 356 577 289,91	4,7%	1 212 902 810,26	2,7%	- 143 674 479,65	-10,6%
Fluxos de swaps e forwards	-4 703 204,63	0,0%	23 404 195,77	0,1%	28 107 400,40	-597,6%
Em moeda estrangeira	948 961 080,94	3,3%	14 301,34	0,0%	- 948 946 779,60	-100%
Dívida de curto prazo	0,0	0,0%		0,0%	0,00	...
Dívida de M/L Prazo	814 612 000,54	2,8%	14 301,34	0,0%	- 814 597 699,20	-100,0%
Fluxos de swaps e forwards	134 349 080,40	0,5%		0,0%	- 134 349 080,40	-100,0%
Total	28 968 639 134,99	100,0%	45 589 958 705,70	100,0%	16 621 319 570,71	57,4%

Gráfico VI.2 – Evolução das amortizações



Como se pode observar no gráfico anterior, a tendência para o aumento das amortizações, notada desde 2000, acentuou-se significativamente em 2003, e novamente em 2005.

Tal como aconteceu no ano transacto, não foi amortizada dívida em moeda estrangeira de curto prazo, tendo-se apenas registado amortizações respeitantes a dívida em moeda estrangeira de longo prazo, vencida em anos anteriores e paga por conta de “encargos pagáveis”.

É ainda de referir que as amortizações da dívida em moeda nacional de médio e longo prazo sofreram um aumento de 18,0%, passando de €6.151,4 milhões em 2004 para €7.256,5 milhões em 2005. No tocante às amortizações dos certificados de aforro, observou-se um decréscimo na ordem dos 10,6%, passando de €1.356,6 milhões para €1.212,9 milhões.

Como já foi referido é a dívida de curto prazo em moeda nacional, a que apresenta maior peso no total do cômputo das amortizações realizadas em 2005, representando cerca de 81%, correspondendo, a €37.097,1 milhões, em valores absolutos, sendo que cerca de 40,1% deste valor diz respeito a CEDIC's e 38,5% a Bilhetes do Tesouro.

No que diz respeito às emissões/amortizações de CEDIC's, entre o ano da sua criação¹ e 2003, tiveram um acréscimo elevado, com consequência no aumento das amortizações, observando-se uma ligeira diminuição em 2004, para aumentarem novamente no ano em análise, como a seguir se apresenta:

Quadro VI.33 – Evolução dos CEDIC's

(em euros)

Anos CEDIC's	2001	2002	2003	2004	2005	Variação (2005/2004)	
						Valor	%
Emissões	2 098 998 481,17	5 271 409 956,90	12 211 093 997,21	11 495 117 808,43	14 317 731 157,29	2 822 613 348,86	24,6%

Nota: O valor das emissões de CEDIC's de 2003 difere do valor apresentado no PCGE/2003 porque nesse ano não foi considerado o valor das emissões do respectivo período complementar

Quanto às amortizações em moeda estrangeira no ano em análise, verificou-se, um decréscimo significativo, na ordem dos 99,9%, continuando a dívida denominada em moeda estrangeira a perder importância no stock da dívida, tal como acontecera no ano de 2004. As amortizações realizadas em moeda estrangeira correspondem apenas a títulos de médio e longo prazo, num total de € 14,3 milhares.

Conforme já foi referido, em 2005, o valor amortizado pelo FRDP com receitas das reprivatizações ascendeu a €659,9 milhões, representando 1,45% do total das amortizações realizadas no ano, ou seja, menos um ponto percentual do que o observado no ano anterior.

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em análise os encargos correntes da dívida pública totalizaram €3.973,6 milhões, sendo superiores ao ano precedente em €223,7 milhões, conforme se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.34 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Juros (a)	3 732 001 327,52	3 943 156 686,50	211 155 358,98	5,7%
Outros Encargos	17 950 161,80	30 481 503,69	12 531 341,89	69,8%
Total	3 749 951 489,32	3 973 638 190,19	223 686 700,87	6,0%

(a) Excluídos os juros corridos

O acréscimo dos encargos correntes da dívida deve-se essencialmente ao aumento das despesas com os juros (+ 5,7%), face ao seu peso no total destes encargos.

¹ Foram criados em 1999.



6.7.3.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, discriminados por dívida em moeda nacional e estrangeira, nos anos de 2004 e 2005, e respectiva evolução:

Quadro VI.35 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros (a)	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	3 678 896 025,98	98,6%	3 908 742 371,82	99,1%	229 846 345,84	6,2%
Consolidada	603 229,94	0,0%	580 062,94	0,0%	- 23 167,00	-3,8%
Dívida de curto prazo	127 620 590,08	3,4%	272 109 438,20	6,8%	144 488 848,12	113,2%
Dívida de M/L Prazo	3 070 426 427,93	82,5%	3 058 739 769,69	77,9%	- 11 686 658,24	-0,4%
Certificados de Aforro	564 364 233,53	14,9%	580 486 051,95	14,5%	16 121 818,42	2,9%
Fluxos de swaps e forwards	- 84 118 455,50	-2,2%	- 3 172 950,96	-0,1%	80 945 504,54	-96,2%
Em moeda estrangeira	53 105 301,54	1,4%	34 414 314,68	0,9%	- 18 690 986,86	-35,2%
Dívida de curto prazo	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	...
Dívida de M/L Prazo	78 696 371,95	2,1%	25 470 758,27	0,6%	- 53 225 613,68	-67,6%
Fluxos de swaps e forwards	- 25 591 070,41	-0,7%	8 943 556,41	0,2%	34 534 626,82	-134,9%
Total	3 732 001 327,52	100,0%	3 943 156 686,50	100,0%	211 155 358,98	5,7%

(a) Excluídos os juros corridos

No ano de 2005, as despesas com juros da dívida em moeda nacional aumentaram 6,2%. No tocante às despesas com juros da dívida em moeda estrangeira, apresentaram uma redução significativa (-35,2%).

A forte predominância dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 99,1%, do total destes encargos em 2005, sendo, assim, superior aos valores do ano transacto em 0,5 pontos percentuais, está, naturalmente, associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, que no ano em apreço corresponde a cerca de 99,6%.

Relativamente aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2005, escriturados na totalidade como “despesa efectuada”, tendo como contrapartida o registo, como receita fiscal, do IRS retido e, como receita creditícia, do valor correspondente aos juros capitalizados, líquido de imposto, ascenderam a €580,5 milhões, tendo-se verificado relativamente ao ano anterior um aumento no valor de €16,1 milhões.

No que respeita aos juros da dívida em moeda nacional, de médio e longo prazo, totalizaram, no ano em apreço, €3.058,7 milhões, assumindo assim o maior peso relativo no total destas despesas, o equivalente a 77,9%, sendo que daquele valor €2.771,3 milhões¹ (90,6% daquele montante) corresponde a OT's.

No que se refere aos juros da dívida em moeda nacional de curto prazo, no ano em análise ascenderam a €272,1 milhões, representando os CEDIC's cerca de 16,4% deste valor. De salientar que os juros destes certificados aumentaram em relação ao ano transacto em € 4.413 milhões, resultante do aumento verificado na emissão destes certificados.

¹ Este valor não inclui OT's – Nacionalizações e Expropriações.

É de assinalar que os juros dos bilhetes do Tesouro (€217,4 milhões), que representam cerca de 79,9% dos juros da dívida de curto prazo, tiveram um aumento de € 135,2 milhões em relação ao ano anterior, em virtude de um maior volume de vencimentos.

Em resultado do aumento do valor dos juros conjugado com o crescimento do PIB, o peso destes encargos no PIB aumentou ligeiramente em relação aos valores homólogos do ano anterior, passando de 2,6% em 2004 para 2,7% em 2005.

No que concerne ao peso dos juros e amortizações no PIB sofreu um significativo acréscimo, como se pode observar no quadro seguinte, de cerca de 10,7 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos registados no ano transacto, o que se explica pelo aumento registado nas amortizações, que se deu conta anteriormente.

Quadro VI.36 – Peso dos juros e amortizações no PIB

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a) (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB (b) (4)	Juros/PIB (5)=(1)/(4)	Juros +Amort./PIB (6)=(3)/(4)
2004	3 732,0	28 968,6	32 700,6	143 028,5	2,6%	22,9%
2005	3 943,2	45 590,0	49 533,2	147 378,4	2,7%	33,6%

(a) Excluídos os juros corridos

(b) INE – Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000), informação recolhida em Novembro/2006

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, verificou-se uma diminuição de -1,2 e -3,2 pontos percentuais, respectivamente, em resultado dos juros terem tido um acréscimo inferior ao registado nas despesas correntes e nas receitas efectivas, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.37 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a)	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2004	3 732,0	37 074,0	32 684,5	10,1%	11,4%
2005	3 943,2	45 590,0	49 588,9	8,9%	8,2%

(a) Excluídos os juros corridos

6.7.3.2.2 – Outros encargos correntes da dívida

Conforme já referido, as despesas com “Outros encargos da dívida”, em 2005, aumentaram significativamente em relação ao ano anterior em cerca de €12.531,3 milhares (69,8%), como se demonstra no quadro seguinte:



Quadro VI.38 – Outros encargos correntes da dívida

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Alínea A) "Diferenças de Câmbio"	217,80	0,0	75,52	0,0	- 142,28	- 65,3%
Alínea B) "Despesas c/ serviços da dívida pública"	17 949 944,00	100,0	30 481 428,17	100,0	12 531 484,17	69,8%
Total	17 950 161,80	100,0	30 481 503,69	100,0	12 531 341,89	69,8%

De referir que na alínea A) “Diferenças de Câmbio” são inscritos os resultados do apuramento efectuado entre os valores que o IGCP utiliza nos seus registos (câmbio oficial do dia do vencimento) e os valores que são posteriormente indicados pela DGT. No ano em análise registou-se uma diminuição de 65,3% destas despesas, passando de €217,80 em 2004, para apenas €75,52.

No que concerne aos encargos processados pela alínea B) “ Despesas com serviços da dívida pública” ascenderam no ano em análise a €30.481,5 milhares, apresentando um valor bastante superior ao apurado em 2004 (+69,8%).

Os valores em causa incluem, à semelhança do que acontecera em anos anteriores, as comissões de gestão do IGCP no valor de €8,5 milhões e €8,9 milhões, em 2004 e 2005, respectivamente, integralmente transferidos para despesas de funcionamento do Instituto e, no que respeita a 2005, o referido montante, registado como “Transferências para despesas de funcionamento”, representa cerca de 29% dos encargos registados na alínea B). A comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, sendo o seu valor fixado em cada ano, por Despacho do Ministro das Finanças, entre um mínimo de 0,1‰ e um máximo de 0,15% do stock da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior.

Tendo em conta o valor estimado para o stock da dívida pública directa do Estado em Dezembro de 2004, cerca de €90 mil milhões¹, a comissão anual de gestão a atribuir ao IGCP para 2005 foi fixada em €8,9 milhões, por despacho de 7 de Setembro de 2004 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, ao abrigo da delegação de competências que lhe fora conferida pelo Despacho n.º 19 899 do Ministro das Finanças e da Administração Pública, de 3 de Setembro de 2004.

Como tem sido referido em anteriores Pareceres, a inclusão da comissão de gestão nos outros encargos da dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica “4.1.0 – Operações da dívida pública” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

Também a forma como é fixada a referida comissão, em per milagem do "stock" da dívida pública, tem merecido reserva em anteriores Pareceres. Sobre esta questão refira-se que, de acordo com informação recolhida junto do IGCP, foi efectuada, em 12.01.2006, uma reposição no valor de €4.586 milhares, o que significa que o valor da comissão afecta ao funcionamento do Instituto ascendeu, em 2005, a cerca de 4.314 milhares, ou seja, foi mais uma vez inferior à do ano transacto. Assim, reitera-se a observação de que não tem sentido a forma como esta comissão é fixada, acrescentando-a anualmente, de modo a acompanhar a evolução do stock da dívida, quando as necessidades de funcionamento não têm (não têm que ter) um acréscimo proporcional.

¹ O valor da dívida pública directa do Estado, em 31/12/04, ascendeu a €90.739,1 milhões.

Relativamente a esta matéria, o IGCP limita-se a confirmar o relatado, referindo que “Apesar do valor da comissão de gestão atribuída ao IGCP ter sido de € 8,9 milhões, foi efectuada reposição em 12 de Janeiro de 2006, no valor de € 4,586 milhões, pelo que os recursos afectos ao funcionamento do IGCP não aumentaram (...)”.

Nestes termos, reitera-se a recomendação efectuada em Pareceres sobre as CGE’s anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição das despesas com Outros encargos correntes da dívida, registadas na Alínea B), no último triénio:

Quadro VI.39 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida - Alínea B)	2003	2004	2005	Variação (2005/2004)	
				Valor	%
Comissão de Gestão (1)	8 000 000,00	8 500 000,00	8 900 000,00	400 000,00	4,7%
Despesas c/ serviços da dívida pública (2)	13 411 847,12	9 449 944,00	21 581 428,17	12 131 484,17	128,4%
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	94,31	110,89	150,37	39,48	35,6%
Comissões - Pagamento de encargos moeda nacional	352 066,76	290 805,56	817 317,22	526 511,66	181,1%
Comissões pagas à CVM	1 950 951,73	1 914 703,55	2 014 953,08	100 249,53	5,2%
Comissões por emissão de dívida em moeda nacional	5 625 000,00	1 978 311,51	12 882 513,90	10 904 202,39	551,2%
Comissões por pagamento de enc. em moeda estrangeira	57 076,72	11 875,32	10 203,95	- 1 671,37	- 14,1%
Despesas c/Clearstream	4 349,15	9 820,77	9 619,00	- 201,77	- 2,1%
Despesas c/dépósitos por TPA	2 516,05	2 572,15	3 326,16	754,01	29,3%
Despesas c/Euroclear	23 077,33	33 521,38	43 902,10	10 380,72	31,0%
Despesas c/expedição de extractos de Certificados Aforro	435 055,36	478 553,34	515 919,00	37 365,66	7,8%
Despesas com juros de mora	3 041,07	-	-	-	...%
Despesas com liquidações	-	6,24	-	- 6,24	- 100,0%
Despesas de rating	265 775,99	102 130,14	520 023,38	417 893,24	409,2%
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	104 051,37	48 775,49	132 605,45	83 829,96	171,9%
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT	4 578 527,60	4 577 206,01	4 630 894,56	53 688,55	1,2%
Visto do Tribunal de Contas	1 551,65	1 551,65	-	- 1 551,65	- 100,0%
Remun. ao capital Fides e Fia	8 712,03	-	-	-	...
Total (1)+(2)	21 411 847,12	17 949 944,00	30 481 428,17	12 531 484,17	69,8%

Fonte: Conta de Gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” - Mapas do “Desenvolvimento dos encargos da dívida pública”, dos respectivos anos.

Em 2005, o valor dos “Outros encargos correntes da dívida pública”, inscritos na alínea B) da respectiva rubrica orçamental, excluindo o valor da comissão de gestão do IGCP, ascendeu a €21.581,4 milhares, valor superior ao registado no ano anterior em que os correspondentes encargos se cifraram em €9.449,9 milhares, o que equivale a um aumento de €12.131,5 milhares destas despesas (+128,4%).

Para esse acréscimo, destaca-se o aumento registado em 2005 das despesas respeitantes a comissões por emissão de dívida em moeda nacional, que passaram de €1.978,3 milhares em 2004 para cerca de €12.882,5 milhares em 2005, e que representam 59,7% das despesas inscritas nesta alínea, excluindo a comissão de gestão.



Da análise dos respectivos documentos junto do IGCP, verificou-se que estas despesas respeitam, quase na totalidade, a comissões de emissão das OT's e, o remanescente, a despesas dos serviços de registo de bilhetes de Tesouro pelo SITEME¹.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das despesas respeitantes a comissões por emissão de dívida em moeda nacional, em comparação com o ano anterior.

Quadro VI.40 – Comissões por emissão de dívida em moeda nacional

(em euros)

Descrição	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Comissões relativas às OT's	1 875 000,00	12 750 000,00	10 875 000,00	580,0%
OT 3.25% Julho 2008	1 875 000,00			
OT 3,85 % Abril 2021		5 250 000,00		
OT 3,35% Outubro 2015		4 500 000,00		
OT 3.20% Abril 2011		3 000 000,00		
Taxas relativas ao registo de BT's através do SITEME no Banco de Portugal	103 311,51	132 513,90	29 202,39	28.3%
Total	1 978 311,51	12 882 513,90	10 904 202,39	551,2%

No ano em análise, o elevado acréscimo das despesas com comissões por emissão de dívida em moeda nacional deve-se, fundamentalmente, ao facto de todas as emissões de OT's terem sido efectuadas por sindicato bancário e não por leilão, tendo-se verificado que, relativamente aos anos anteriores e a títulos com a mesma maturidade, não ocorreu qualquer aumento percentual da comissão cobrada pelos sindicatos bancários. O IGCP tem justificado o recurso a esta forma de colocação, mais onerosa que o leilão, por dela resultar maior controlo no preço de emissão e facilidade de obtenção de montantes mais elevados em cada operação.

É de referir ainda que as despesas relacionadas com as comissões por pagamento de encargos em moeda nacional também sofreram um aumento de €526,5 milhares em relação ao ano anterior, respeitando ao pagamento de uma percentagem sobre os juros e as amortizações de empréstimos antigos (BONDS e FRN²) que se venceram em 2005.

Quanto às despesas de rating, aumentaram em cerca de €417,9 milhares. Note-se, no entanto, que estas despesas decorrem do pagamento de facturas relativas a serviços prestados pela empresa Standard & Poor's nos anos de 2004, 2005 e a prestar em 2006, bem como dos serviços prestados pela empresa Fitch Ratings no ano de 2005, enquanto que no ano anterior houve apenas um pagamento de despesas desta natureza.

Aumentaram, também, as comissões pagas à CVM, em €100,2 milhares, e as despesas diversas, em cerca de €83,8 milhares, que, no ano anterior, registaram comportamento inverso.

No que respeita ao “visto do Tribunal de Contas” não houve pagamento de emolumentos, em virtude de no ano em análise não ter sido homologada nenhuma conta dos “Encargos da dívida pública” motivo pelo qual não foi possível averiguar do acatamento da recomendação formulada em anteriores

¹ Sistema de Transferências Electrónicas de Mercado, em tempo real, para acompanhamento dos mercados, regulação da liquidez e central de valores mobiliários. O preçário de serviços do SITEME encontra-se na Carta Circular n.º2/2003/DMR, de 27 de Março, do Banco de Portugal.

² FRN – Floating Rate Note.

pareceres no sentido de tais emolumentos deixarem de ser considerados como “Outros encargos da dívida” e de a correspondente despesa ser incluída na rubrica 02.02.25 – “Outros serviços” e processada por conta do orçamento de funcionamento do IGCP, na medida em que não se trata de um encargo com a contratação e gestão de empréstimos.

Relativamente às despesas com encargos decorrentes do protocolo com os CTT, em 2005, sofreram um pequeno aumento no valor de €53,7 milhares (+1,2%). Ainda relacionado com certificados de aforro, há que referir o aumento registado nas despesas com expedição de extractos, em cerca de 7,8%, o que significa um acréscimo, em valores absolutos, de €37,3 milhares e que resulta do aumento dos subscritores, com repercussão nos extractos enviados aos mesmos.

6.8 – Dívida garantida

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir entre as responsabilidades assumidas - que correspondem aos montantes garantidos pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público –, das responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações dos mesmos efectuadas pelos beneficiários.

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer das responsabilidades assumidas, quer das responsabilidades efectivas.

Atendendo a que a variação das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, no âmbito de garantias pessoais prestadas, resulta de diversos factores, designadamente concessão de garantias pessoais, amortizações efectuadas pelos beneficiários e pagamentos realizados em execução de garantias, apresentam-se e desenvolvem-se nos pontos seguintes os valores e as razões justificativas das mesmas.

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

Em 2005 foram prestadas pelo Estado, através da DGT, garantias pessoais, no montante total de €460 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:



Quadro VI.41 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2005

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante /organizador	Mutuário /emitente	Finalidade da operação subjacente
AdP - Águas de Portugal, S.G.P.S., S.A.	Desp. SETF n.º 25 393/2005 (2.ª Série), de 23/11 (DR, II, de 12/12)	200 000 000	200 000 000	BEI	AdP	Financiamento de Sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento – tranche A.
CP - Caminhos de Ferro Portugueses E.P.	Desp. SETF n.º 25 819/2004 (2.ª série), de 30/11 (DR, II, de 15/12)	80 000 000	80 000 000	BEI	CP	Financiamento parcial do custo do projecto "CP Rolling Stock" - tranche D.
Metro do Porto, S.A. (MP)	Desp. SETF n.º 25 818/2004 (2.ª série), de 30/11 (DR, II, de 15/12)	80 000 000	80 000 000	BEI	MP	Financiamento do projecto "Sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto".
REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. (REFER)	Desp. SETF n.º 25 913/2005 (2.ª série), de 2/12 (DR, II, de 16/12)	100 000 000	100 000 000	BEI	REFER	Financiamento da construção de determinadas obras ferroviárias de modernização das linhas de Sintra, Douro, Porto - Braga e Porto - Guimarães.
Total		460 000 000	460 000 000			

As garantias identificadas foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005, com excepção das referentes aos financiamentos contraídos pela CP e MP, no montante de €80 milhões cada, as quais foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2004.

De referir ainda que ao abrigo da Lei Orçamental para 2004, foi autorizada a prestação de uma garantia à LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, no montante de €18 milhões, mas cuja concessão acabou por não se concretizar em 2005, por motivos relacionados com a prestação da contragarantia por parte da entidade, prevendo-se para 2006 a sua efectivação.

Por seu turno, foi autorizada em 2005 ao abrigo da LOE, mas não formalizada durante o ano, a concessão de garantias envolvendo a CARRIS e a AdP, nos montantes de €30 e €120 milhões, respectivamente.

A auditoria realizada pelos serviços do Tribunal junto da DGT visou, em especial, averiguar do cumprimento das disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado, nomeadamente as contidas nos artigos 6.º, 8.º, 9.º e 12.º a 17.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se concluído que de um modo geral foram observadas.

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas e, mais concretamente, às taxas de juro, todos os financiamentos foram contratados com uma taxa aberta, com o regime a ser definido por ocasião de cada desembolso nos termos usualmente praticados pelo BEI¹. Sobre estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano.

De referir que foi elaborado, em Maio de 2005, pela DGT, um projecto de despacho do Ministro de Estado e das Finanças, a alterar o valor das comissões a cobrar aos beneficiários de garantias do Estado, reduzindo-as de um modo geral, sem que o mesmo tenha, contudo, até à data, chegado a ser proferido.

¹ Os montantes desembolsados poderão ficar sujeitos ao regime de taxa fixa, de taxa variável ou de taxa fixa revisível.

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram a quantia de €17.193.693, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.01 – Execução de Garantias, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos Financeiros, com excepção dos pagamentos efectuados ao abrigo das Convenções de Lomé, os quais foram processados por outra rubrica (Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execuções de Garantias (Convenções de Lomé)), inscrita na mesma Subdiv. 05 – Activos Financeiros.

Tal como já acontecera no ano anterior, os pagamentos em execução de garantias no âmbito das Convenções de Lomé, foram efectuados através da conta especial que Portugal dispõe no BEI, tendo a DGT efectuado, posteriormente, a regularização orçamental dos respectivos movimentos, através do processamento da despesa com execução de garantias, por contrapartida de igual montante de recuperação de créditos, registados como receita orçamental.

Apresenta-se, de seguida, de acordo com os elementos fornecidos pela DGT, uma síntese dos pagamentos realizados:

Quadro VI.42 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora	Total
Convenções de Lomé	124 372,4	0	3 730,5	128 102,9
CNEMA	415 664,9	60 382,8	709,7	476 757,4
GESTNAVE (gar 10)	2 990 899,0	105 915,2	0	3 096 814,2
GESTNAVE (gar 12)	1 995 158,5	90 161,2	0	2 085 329,7
GESTNAVE (emp.ban)	0	220 312,3	0	220 312,3
Casa do Douro	7 768 829,9	(a) 3 417 556,5		11 186 386,4
Total	13 294 924,7	3 898 768,2		17 193 692,9

(a) Atendendo a que parte dos juros pagos foram calculados sobre um montante que englobava capital, juros remuneratórios e juros de mora, englobou-se numa única parcela o valor total de juros pagos, à semelhança do procedimento adoptado nos Pareceres de anos anteriores.

Os pagamentos acima identificados derivaram do incumprimento por parte dos mutuários/emittentes de financiamentos garantidos pelo Estado.

Destaca-se mais uma vez o reiterado incumprimento por parte da GESTNAVE, do CNEMA e da Casa do Douro.

No que respeita à GESTNAVE, tal como foi referido nos Pareceres de 2003 e 2004, verifica-se uma situação de incumprimento no que concerne a todos os financiamentos garantidos pelo Estado¹, revelando-se, assim, infundadas as previsões de que aquela entidade poderia assegurar o serviço de parte da dívida da ex-Lisnave, pela qual ficara responsável.

De referir que com a RCM n.º 39/2003, de 17 de Março, deu-se início ao processo conducente à dissolução da GESTNAVE.

¹ Respeitam a dois empréstimos obrigacionistas e a um financiamento obtido junto da CGD.



Relativamente ao CNEMA e à Casa do Douro, procede-se nos pontos seguintes à análise sucinta dos respectivos processos, ao nível, designadamente, das diligências promovidas tendo em vista a recuperação dos valores despendidos pelo Estado.

6.8.2.1 – CNEMA

Até ao final de 2005, o Estado, através da DGT, tinha pago, em execução da garantia prestada, um montante total de €3,83 milhões respeitante a capital, juros e juros de mora; nesta data acresciam ainda à dívida do CNEMA para com a DGT os valores de €568 milhares, respeitante a juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, e de €16 milhares, relativo à taxa de garantia não paga, perfazendo assim o total da dívida ao Estado cerca de €4,41 milhões.

Nesta data, o capital vincendo do empréstimo garantido era de €2,49 milhões.

Face a esta situação, têm decorrido longas negociações entre o CNEMA e o Estado/DGT com o intuito de se chegar a um acordo quanto à forma de ressarcimento deste, como constam dos Pareceres do Tribunal desde 2002, tendo-se realizado uma acção específica na qual se concluiu que “...ao Estado não restará outra solução que não seja a cobrança judicial da dívida”.

Entretanto, veio o CNEMA, em Setembro de 2005, apresentar uma nova proposta de resolução da questão, que consistia na dação em pagamento do lote 28¹ para regularização da dívida vencida, com perdão de juros de mora, e na liquidação da dívida vincenda mediante uma participação do Estado no capital social do CNEMA, através do Ministério da Agricultura, passando o Estado a deter uma participação que se situaria entre 3% a 7% do capital, o que mais uma vez veio protelar a resolução do problema.

Tal proposta foi analisada pela DGT, tendo esta proposto a aceitação da dação em pagamento do lote 28 pelo valor de €3,9 milhões, para regularização da dívida vencida, com o consequente distrate da hipoteca sobre o lote 3², bem como o perdão de juros de mora pela diferença existente entre o valor do lote 28 (€3,9 milhões) e o valor da dívida ao Estado (dívida vencida). Quanto à proposta de regularização da dívida vincenda mediante a conversão em capital social, dado que a mesma não se encontrava suficientemente clarificada, foi proposto que fossem encetados contactos com o CNEMA de forma analisar o seu teor, nomeadamente sobre o valor da dívida vincenda a converter.

Contudo, aquela proposta acabou por não ser objecto de despacho superior, uma vez que, entretanto, segundo a DGT, surgiu um novo dado, da parte do CNEMA, a dificultar a resolução da questão, relacionado com o pagamento de mais valias em sede de IRC pela transmissão do lote.

No final de 2005 veio o CNEMA informar a DGT da existência de uma oferta de terceiros para a aquisição do lote 28, cujo produto da venda constituiria uma outra alternativa ao ressarcimento do crédito da DGT (dívida vencida), encontrando-se o processo, à data da auditoria, em apreciação por parte desta Direcção-Geral.

¹ Trata-se de um lote de terreno para o qual o CNEMA fez aprovar um projecto de urbanização, tendo este lote sido avaliado pela Direcção-Geral do Património em cerca de um milhão de euros, mas com possibilidade de valorização para €3,9 milhões, com a construção do acesso sul a Santarém.

² Em virtude da garantia prestada pelo Estado em 1996 ao financiamento contraído pelo CNEMA, foram constituídas a favor do Estado, a título de contragarantia, duas hipotecas: uma sobre o lote 3, no qual se localiza o edifício administrativo do CNEMA, e outra sobre o lote 5.

6.8.2.2 – Casa do Douro

Em 1997 foi concedida a garantia do Estado sobre o “Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento” (CRFNF), celebrado entre a Casa do Douro e um sindicato bancário liderado pela CGD, no valor de 17,05 milhões de contos (cerca de €85 milhões). Como contragarantia, foi constituído um penhor mercantil a favor do Estado, em paridade com as instituições de crédito mutuantes, sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro.

O empréstimo (CRFNF) tinha um prazo global de 20 anos, com um período de carência de 3 anos, tendo-se vencido a primeira prestação de capital em Abril de 2000.

No final de 2003, encontravam-se em situação de incumprimento 5 prestações semestrais de capital e juros, vencidas desde Outubro de 2001. Face ao acumular da dívida vencida e perante a indisponibilidade da Casa do Douro para pagamento e/ou reestruturação da dívida, foi celebrado, em 29.12.2003, entre o Estado e as instituições de crédito mutuantes, um “Acordo de pagamento da dívida vencida e não paga a 30.10.2003”, no valor total de €19.371.055¹, através do qual foi assumida a regularização deste montante em 8 prestações semestrais².

Em 2005, à semelhança do que já sucedera no ano anterior, o Estado procedeu ao pagamento das prestações devidas ao abrigo do citado Acordo de pagamento, no valor total de €5.011.642, tendo ainda, em execução da garantia, efectuado o pagamento das prestações do empréstimo (CRFNF) vencidas em 2005, no valor total de €6.174.744 milhões, por incumprimento da Casa do Douro.

No final de 2005, a dívida da Casa do Douro ao Estado/DGT ascendia a um total de cerca €35,8 milhões, compreendendo, segundo registos da DGT, a dívida assumida por via do Acordo de pagamento celebrado em 29.12.2003, no total de €19,37 milhões; pagamentos em execução de garantia efectuados em 2004 e 2005, no total de €11,71 milhões; comissões de garantia em dívida no total de €2,72 milhões³, e juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, no total de €2 milhões⁴.

Por dificuldades de execução do penhor, foi assinado um mandato em Fevereiro de 2005, pela Casa do Douro, com vista à venda extrajudicial de vinhos para fazer face às prestações do empréstimo vencidas em 2004 e a vencer em 2005. Através deste instrumento, proposto pela DGT, a Casa do Douro mandou irrevogavelmente o seu representante na CALP-Comissão de Acompanhamento de Libertação de Penhor do Vinho da Casa do Douro para votar favoravelmente a emissão de autorizações para a libertação do penhor dos vinhos cuja identificação lhe fosse apresentada pelo IVDP-Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto.

Note-se que, nos termos do CRFNF, qualquer alienação dos vinhos objecto de penhor, constituído a favor do Estado e das instituições de crédito mutuantes, está sujeita à prévia aprovação da CALP, cuja composição integra representantes do Estado, da CGD e da Casa do Douro.

¹ Correspondendo €12.028.091 a capital, €6.365.714 a juros e €977.250 a juros de mora.

² A primeira prestação, no valor de €2,7 milhões, foi paga no final de 2003, sendo o pagamento das restantes 7 prestações, de igual valor, efectuado em Abril e Outubro de cada ano, em condições idênticas às fixadas no CRFNF.

³ Englobando um valor consolidado de €1,5 milhões, por comissões de garantia em dívida relativas a contratos anteriores a 1997, e um valor de €1,2 milhões por comissões de garantia não pagas relativas ao empréstimo em vigor.

⁴ Pelos pagamentos efectuados em 2004 e 2005, em execução da garantia, e pela dívida assumida por via do Acordo de pagamento celebrado em 29.12.2003.



No âmbito deste mandato, foi ainda constituída uma comissão de acompanhamento de carácter consultivo¹, à qual competia pronunciar-se sobre as propostas de venda dos vinhos da Casa do Douro que lhe fossem apresentadas pelo IVDP.

Na sequência, foi proposto pelo IVDP a venda extrajudicial de 2.500 pipas, correspondente a vinho empenhado a favor do Estado/CALP, do BPN-Banco Português de Negócios e da CCCAM-Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, cujo produto da venda se estimava que pudesse ascender a cerca de €12,7 milhões, dos quais cerca de €8,7 milhões seriam afectos ao pagamento do serviço da dívida do empréstimo garantido pelo Estado². Neste âmbito, foi ainda elaborado pelo IVDP, em colaboração com a DGT, o regulamento para a referida operação de venda, sendo o mesmo aprovado pelas respectivas tutelas.

Em Setembro de 2005, realizou-se o concurso para a venda de 2.500 pipas, tendo do mesmo resultado somente a venda de 80 pipas, consubstanciada em duas propostas de compra, no valor total de €348.980. Este valor foi depositado na DGT, numa conta de OET designada “Depósitos resultantes da Casa do Douro”, tendo esta Direcção-Geral, já em Março de 2006, procedido à sua afectação nos termos previstos no regulamento da operação, da seguinte forma:

Quadro VI.43 – Operação de venda de 2.500 pipas de vinho

(em euros)

Vinhos BPN	55 494
Vinhos CCCAM	14 591
Vinhos Estado/CALP	278 895
Valor afecto à Casa do Douro	41 630
Valor afecto à CGD	128 202
Valor afecto ao Estado/DGT	109 063
Valor total da operação de venda	348 980

Assim, pela venda dos respectivos vinhos, foram transferidos para o BPN e CCCAM os montantes de €55.494 e €14.591, respectivamente; pela venda dos vinhos Estado/CALP, foram transferidos para a Casa do Douro e CGD os montantes de €41.630 e €128.202, respectivamente³, tendo o montante remanescente de €109.063 permanecido na DGT, para constituição de receita do Estado de 2006, representando 0,3% da dívida vencida.

Acresce ainda referir que está prevista a realização de uma segunda operação de venda de vinhos da Casa do Douro, encontrando-se a DGT, à data da auditoria, a aguardar o respectivo parecer do IVDP.

¹ Composta pelo Presidente do IVDP, por dois elementos da Casa do Douro e por dois elementos da AEVP-Associação de Empresas de Vinho do Porto.

² Prestações a vencer em 2005, estimando-se que o remanescente seria afecto ao reembolso do Estado/DGT, por montantes já despendidos em execução da garantia.

³ Refira-se que o montante atribuído à Casa do Douro (15% do produto da venda dos vinhos Estado/CALP) resultou de um compromisso assumido pelo Governo no âmbito da assinatura do mandato atrás mencionado, tendo-se também perspectivado que a atribuição desses 15% constituiria um incentivo para a colaboração da Casa do Douro no processo. Acrescente-se que, nos termos do CRFNF, o produto da venda dos vinhos objecto de penhor deveria ser distribuído da seguinte forma: 85% para pagamento do serviço da dívida do empréstimo; e 15% para fundo de maneo da Casa do Douro. Contudo, ainda nos termos do CRFNF, a atribuição destes 15% apenas teria lugar caso a Casa do Douro não se encontrasse em situação de incumprimento, o que não é o caso. Quanto à CGD, os €128.202 atribuídos destinaram-se a regularizar a dívida da Casa do Douro à CGD, existente à data, por encargos do serviço da dívida do empréstimo não cobertos pela garantia do Estado (juros de mora, imposto de selo e comissões bancárias).

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

6.8.3.1 – Responsabilidades por financiamentos em moeda nacional

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda nacional¹:

Quadro VI.44 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda nacional

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.04	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31.12.05
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Outras	
Assumidas (a) 8 561 568 743	460 000 000	0	976 844	403 911 669	13 534 711	8 605 099 207
Efectivas 8 488 318 574	0	201 000 000	90 571	408 387 741	13 453 867	8 267 567 537

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a CGE/2004 devido à rectificação pela DGT do valor reportado a 31.12.04, no que respeita às responsabilidades da ex-IPE transitadas para o Estado envolvendo a SPE-Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SA. Uma vez que as garantias referentes à SPE incidem sobre 4 empréstimos bancários sob a forma de conta corrente, automaticamente renováveis, contratados no valor total de €13.467.543, tornou-se necessário corrigir o montante de €12.535.698 reportado no ano anterior, a título de responsabilidades assumidas. Este último montante respeitava apenas às responsabilidades efectivas existentes à data.

Os valores constantes na coluna “Aumentos – Outros”, no que concerne às responsabilidades assumidas e efectivas, correspondem ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou.

No que respeita ao valor constante na coluna “Diminuições – Outras”, envolvendo as responsabilidades assumidas, incluiu-se o montante de €13.170.552 relativo aos pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias², bem como o valor de €364.159 correspondente à diminuição das responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé. Na mesma coluna, mas envolvendo as responsabilidades efectivas, englobou-se o referido montante de €13.170.552 e o valor de €283.315 correspondente à diminuição, nesta óptica, das responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé.

A existência de diferentes valores de amortizações afectos às responsabilidades assumidas e efectivas, prende-se com o facto das amortizações efectuadas pelo beneficiário SPE-Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SA³, no montante de €4.476.072, não relevarem na óptica das responsabilidades assumidas, atendendo à natureza dos financiamentos garantidos (empréstimos bancários sob a forma de conta corrente). Deste modo, o referido montante de amortizações faz apenas diminuir as responsabilidades efectivas.

Relativamente às responsabilidades decorrentes do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), do total de nove concessões atribuídas ao abrigo deste sistema, apenas duas

¹ Optou-se por incluir nas responsabilidades do Estado derivadas da prestação de garantias pessoais a financiamentos em moeda nacional as responsabilidades resultantes das Convenções de Lomé e de Cotonou, embora os créditos concedidos ao abrigo das mesmas possam ser desembolsados em várias moedas.

² Cfr. Quadro VI.42, com excepção dos pagamentos efectuados no âmbito das Convenções de Lomé.

³ As responsabilidades envolvendo esta sociedade transitaram para o Estado, na sequência do processo de extinção da ex-IPE.



permaneciam ainda em vigor em 2005, envolvendo os beneficiários Cofinca-Comércio e Indústria de Confecções, SA, e Sociedade Têxtil da Cuca, SA.

No caso da Cofinca, as responsabilidades ascendiam a €401.197 no final de 2005, contra €599.081 no ano anterior, encontrando-se o beneficiário a cumprir o serviço da dívida garantida. Quanto à Sociedade Cuca – responsabilidades de €4.638.820, sem qualquer alteração ocorrida no ano –, segundo elementos recolhidos na DGT, encontrava-se em situação de incumprimento, embora o Estado ainda não tivesse sido chamado a efectuar qualquer pagamento, em execução da garantia prestada.

Por último, refira-se que os valores apurados a título de responsabilidades assumidas e efectivas em 31.12.2005 (€8.605.099.207 e €8.267.567.537, respectivamente) divergem dos apresentados pela DGT e constantes da CGE¹ (€8.600.665.975 e €8.263.134.305, respectivamente). Este facto deve-se a divergências já assinaladas nos Pareceres de anos anteriores, quer no respeitante às garantias prestadas através do IAPMEI², quer ao facto de, em 2003, ter sido deduzido ao valor das responsabilidades do Estado pela garantia prestada ao financiamento contraído pela Casa do Douro a totalidade do valor de capital englobado no “Acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30.10.2003”.

6.8.3.2 – Responsabilidades por financiamentos em moeda estrangeira

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado por financiamento em moeda estrangeira:

Quadro VI.45 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda estrangeira

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.04	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31.12.05
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outras	
Assumidas								
86.924.955	0	0	6 912 028	0	46 781 079	101 626	0	46 954 278
Efectivas								
86.924.955	0	0	6 912 028	0	46 781 079	101 626	0	46 954 278

Relativamente à posição em 31.12.2005, não se verificaram divergências de materialidade relevante entre os valores apurados pelos serviços de apoio do Tribunal e os apresentados pela DGT e constantes da CGE³.

Cabe ainda referir, a respeito dos deveres de informação estipulados no artigo 19.º da Lei 112/97, que continua a verificar-se a ausência de sanção expressa na lei para o incumprimento desses deveres. Note-se que a disposição proposta pela DGT no âmbito do projecto de despacho atrás mencionado, de agravamento das comissões de garantia para os beneficiários que não cumpram tais deveres de informação, acabou por, até à data, não se concretizar.

¹ Na CGE constam apenas os valores relativos às responsabilidades assumidas.

² Vide Vol. II, Cap.º VI, Ponto 6.8.3.1 do Parecer sobre a CGE/2004.

³ Também só constam da CGE os valores relativos às responsabilidades assumidas.

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades

Apresenta-se, de seguida, uma síntese das variações ocorridas no ano em análise com reflexo nas responsabilidades efectivas totais do Estado:

Quadro VI.46 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado

(em euros)

Operações	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Utilizações	1 241 180 128	201 000 000	-1 040 180 128	-83,8
Outros aumentos	114 485	90 571	-23 913	-20,9
Amortizações	179 771 745	455 168 820	275 397 075	153,2
Outras diminuições	13 651 344	13 453 867	-197 477	-1,4
Dif. de câmbio líquidas	-5 466 434	6 810 402	12 276 836	-224,6

Da análise deste quadro destaca-se a diminuição significativa registada nas “Utilizações”, no valor de €1.040,2 milhões (-83,8%), bem como o aumento registado nas “Amortizações”, no valor de €275,4 milhões (+153,2). Destaca-se ainda a diminuição registada nas “Diferenças de câmbio líquidas”, que passaram de um valor favorável de €5,5 milhões, em 2004, para um valor desfavorável de €6,8 milhões, no ano em apreço.

Nos quadros seguintes apresenta-se uma síntese das variações das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, por sectores beneficiários:

Quadro VI.47 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.04		31.12.05		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda nacional	8 561 568 743	99,0	8 605 099 207	99,5	43 530 465	0,5
Fundos e serviços autónomos	124 029 091	1,4	119 628 540	1,4	-4 400 551	-3,5
Instituições financeiras	4 258 483	0,0	3 254 746	0,0	-1 003 737	-23,6
Empresas de outros sectores	8 067 188 046	93,3	8 115 563 148	93,8	48 375 102	0,6
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 374	2,8	243 413 374	2,8	0	0,0
Convenções de Lomé	9 483 540	0,1	9 119 381	0,1	-364 159	-3,8
Convenção de Cotonou	440 792	0,0	1 417 638	0,0	976 845	221,6
Outros	112.250 124	1,3	112 197 089	1,3	-53 035	0,0
Financiamentos em moeda estrangeira	86 924 955	1,0	46 954 278	0,5	-39 970 677	-46,0
Fundos e serviços autónomos	249 238	0,0	0	0,0	-249.238	-100,0
Instituições financeiras	41 296 527	0,5	12 185 301	0,1	-29 111 226	-70,5
Empresas de outros sectores	45 379 189	0,5	34 768 977	0,4	-10 610 212	-23,4
Total	(a) 8 648 493 698	100,0	8 652 053 485	100,0	3 559 788	0,0

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a CGE/2004 devido à rectificação do valor reportado a 31.12.04, na que respeita às responsabilidades da ex-IPE transitadas para o Estado envolvendo a SPE-Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SA.

Verifica-se, em termos globais, um aumento das responsabilidades assumidas do Estado na ordem de €3,6 milhões, representando uma variação percentual praticamente nula. Tal evolução ficou a dever-



se ao acréscimo registado nos financiamentos em moeda nacional, em especial no sector “Empresas de outro sectores”, onde as responsabilidades assumidas aumentaram €48,4 milhões (+0,6%).

Quadro VI.48 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.04		31.12.05		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda nacional	8 488 318 574	99,0	8 267 567 537	99,4	-220 751 037	-2,6
Fundos e serviços autónomos	124 029 091	1,4	119 628 540	1,4	-4 400 551	-3,5
Instituições financeiras	4 258 483	0,0	3 254 746	0,0	-1 003 737	-23,6
Empresas de outros sectores	7 997 188 046	93,3	7 786 563 148	93,7	-210 624 898	-2,6
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 374	2,8	243 413 374	2,9	0	0,0
Convenções de Lomé	7 563 069	0,1	7 279 754	0,1	-283 315	-3,7
Convenção de Cotonou	42 939	0,0	133 511	0,0	90 571	210,9
Outros	111 318 279	1,3	106 789 172	1,3	-4 529 107	-4,1
Financiamentos em moeda estrangeira	86 924 955	1,0	46 954 278	0,6	-39 970 677	-46,0
Fundos e serviços autónomos	249 238	0,0	0	0,0	-249 238	-100,0
Instituições financeiras	41 296 527	0,5	12 185 301	0,1	-29 111 226	-70,5
Empresas de outros sectores	45 379 189	0,5	34 768 977	0,4	-10 610 212	-23,4
Total	8 575 243 528	100,0	8 314 521 815	100,0	-260 721 713	-3,0

Verifica-se, em termos globais, uma diminuição das responsabilidades efectivas do Estado na ordem de €260,7 milhões (-3,0%). Tal evolução ficou a dever-se ao decréscimo registado nos financiamentos em moeda nacional, em especial no sector “Empresas de outros sectores”, onde as responsabilidades efectivas diminuíram €210,6 milhões (-2,6%).

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

O Decreto-Lei n.º 253/2003, de 18 de Outubro, criou uma linha de crédito especial destinada a auxiliar as PME’s afectadas pelos incêndios de 2003, estabelecendo que o capital e juros dos empréstimos concedidos seriam garantidos pelo IAPMEI, até 66,7% do seu valor.

Pelo despacho conjunto n.º 642/2004, de 18 de Outubro (DR, II Série, de 3 de Novembro), do Ministro de Estado, das Actividades Económicas e do Trabalho e do Ministro das Finanças e da Administração Pública, o IAPMEI foi autorizado a prestar a garantia pessoal aos financiamentos enquadrados nesta linha de crédito até ao valor global de €638.087¹, sendo esta autorização conferida ao abrigo da LOE para 2004.

Na sequência, já em 2005, o IAPMEI, no âmbito da referida linha de crédito, procedeu à prestação de garantias pessoais no montante total de €208.964, referente a oito operações aprovadas e cujo contrato foi celebrado.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das variações ocorridas no ano em análise, tendo em conta os elementos obtidos junto da DGT:

¹ Equivalendo a 66,7% do montante total previsto dos empréstimos a conceder (€956.652).

Quadro VI.49 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	31.12.04	31.12.05	Variação	Variação %
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Uniagri	317 062	317 062	0	0,0
Subtotal	317 062	317 062	0	0,0
Instituto de Turismo de Portugal (ITP)				
Arquitur - Soc. e Tur. Arq. Atl., S.A.	1 385 515	0	-1 385 515	-100,0
Subtotal	1 385 515	0	-1 385 515	-100,0
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)				
Linha de crédito para apoio a PME's afectadas pelos incêndios de 2003	0	208 964	208 964	100,0
Subtotal	0	208 964	208 964	100,0
Total	1 702 577	526 026	-1 176 551	-69,1

Destaca-se a extinção das responsabilidades do ITP, em consequência da liquidação do saldo em dívida por parte da empresa beneficiária, bem como o aumento verificado nas responsabilidades do IAPMEI, por via das garantias concedidas no âmbito da referida linha de crédito. Em termos globais, verificou-se uma diminuição das responsabilidades na ordem dos €1,2 milhões (-69,1%).

6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público no limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 57.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (LOE para 2005).

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2005, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €2.000 milhões (cfr. n.º 1 do referido artigo), não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia (cfr n.º 2 do referido artigo).

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado:



Quadro VI.50 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			(a) 1 390 000 000
Operações em moeda nacional:			
Autorizadas e concedidas em 2005	(b) 300 000 000		
Autorizadas em 2005 e não concedidas nesse ano	(c) 150 000 000		
Subtotal	450 000 000	(d) 403 911 669	46 088 331
Operações em moeda estrangeira:			
Autorizadas e concedidas em 2005	0		
Autorizadas em 2005 e não concedidas nesse ano	0		
Subtotal	0	46 781 079	-46 781 079
Total	450 000 000	450 692 748	-692 748
	Saldo por utilizar		1 390 692 748

- (a) Limite de €2.000 milhões (n.º 1 do artigo 57.º da LOE) deduzido do montante de €610 milhões referente ao limite para a concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento (n.º 3 do artigo 57.º).
- (b) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo a REFER (€100 milhões) e AdP (€200 milhões relativos à tranche A do empréstimo).
- (c) Garantias envolvendo a CARRIS (€30 milhões) e AdP (€120 milhões relativos à tranche B).
- (d) Amortizações na perspectiva de responsabilidades assumidas.

Constata-se, assim, que ficou por utilizar a totalidade do limite de €1.390 milhões estabelecido na LOE, em consequência das amortizações efectuadas no ano pelos beneficiários e do reduzido volume de operações autorizadas em 2005. No ano anterior, o saldo por utilizar situara-se em €509,5 milhões, no âmbito de um limite de €1.400 milhões.

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, embora tenha sido também fixado um limite de €10 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 4 do artigo 57.º), no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização para a prestação de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

Ouvida a sobre o presente ponto 6.8, a DGT referiu não ter comentários a formular, não se tendo pronunciado o Ministro das Finanças.

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado em 2005

Em 2005, de acordo com informação prestada pelo Conselho de Garantias Financeiras e pela COSEC, foram celebrados, com a garantia do Estado, 10 contratos de seguro no âmbito de apólices individuais, sendo 2 de seguro de crédito à exportação, 2 de seguro de créditos financeiros e 6 de seguro-caução. Neste ano, foram ainda emitidas 45 garantias no âmbito de apólices globais da COSEC de riscos comerciais.

Apresenta-se no quadro seguinte os capitais garantidos pelo Estado em 2005, em comparação com os que foram garantidos no ano anterior:

Quadro VI.51 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

(em milhares de euros)

Produto	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	13 576	43,7	10 154	31,1	-3 422	-25,2
Seguro de créditos financeiros	15 328	49,4	19 780	60,5	4 452	29,0
Seguro de investimento	1 591	5,1	2 700	8,3	1 109	69,7
Seguro-caução	559	1,8	31	0,1	-528	-94,5
Total	31 054	100,0	32 665	100,0	1 611	5,2

Em 2005, face ao ano anterior, registou-se um aumento dos capitais garantidos na ordem de €1,6 milhões (+5,2%), o qual decorreu do acréscimo verificado nos seguros de créditos financeiros e nos seguros de investimento, contrabalançado pela diminuição registada nos seguros de crédito à exportação e nos seguros-caução.

Ao nível dos seguros de créditos financeiros, a maior parte dos capitais garantidos respeitam a uma operação relativa a obras de remodelação do aeroporto de S. Vicente, em Cabo Verde.

6.9.2 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano:

Quadro VI.52 – Posição das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano

(em milhares de euros)

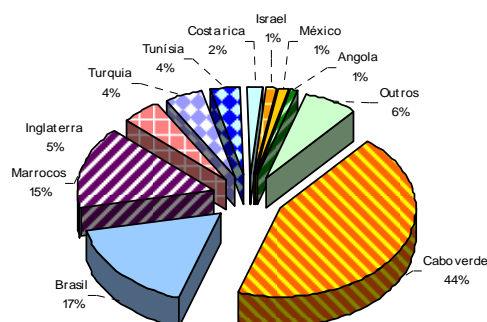
Produto	2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos à exportação	59 381	38,3	60 741	36,6	1 360	2,3
Seguro de créditos financeiros	81 763	52,7	94 748	57,1	12 985	15,9
Seguro de investimento	6 411	4,1	2 815	1,7	-3 596	-56,1
Seguro-caução	7 662	4,9	7 488	4,5	-174	-2,3
Total	155 217	100,0	165 792	100,0	10 575	6,8

No final de 2005, as responsabilidades do Estado totalizavam cerca de €165,8 milhões, representando um aumento de cerca de €10,6 milhões (+6,8%) face ao ano anterior. Destaca-se, em especial, o aumento verificado nos seguros de créditos financeiros, cerca de €13 milhões (+15,9%), bem como a diminuição registada nos seguros de investimento, cerca de €3,6 milhões (-56,1%).

No gráfico seguinte apresentam-se as responsabilidades do Estado em vigor no final de 2005, repartidas por países:



Gráfico VI.3 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2005



Conforme resulta do gráfico, a maior exposição da República continua a verificar-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, em especial Cabo Verde (44%) e Brasil (17%), e ainda relativamente a Marrocos (15%). Destaca-se, em especial, o aumento verificado nas responsabilidades relativas a Cabo Verde, que passaram de €55,6 milhões, no final de 2004 (36% do total), para €71,9 milhões, no final de 2005.

6.9.3 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Nos termos do n.º 3 do artigo 57.º da LOE para 2005, as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão em 2005 de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, não poderão ultrapassar o montante equivalente a €610 milhões.

De referir que o limite para 2005 sofreu um aumento significativo relativamente ao do ano anterior, que se situara em €200 milhões.

Nos termos da informação disponibilizada pela COSEC, no final de 2005 o total acumulado das utilizações do plafond orçamental cifrou-se em €364.066.883 (já entrando em consideração com anulações e amortizações), cumprindo-se assim o referido limite.

Desta forma, o saldo não utilizado ascendeu a €245.933.117, representando cerca de 40,3% do limite.

6.9.4 – Prémios

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos prémios processados e cobrados por tipo de seguro:

Quadro VI.53 – Prémios processados e cobrados por tipo de seguro

(em euros)

Tipo de seguro	2003		2004		2005	
	Prémios processados	Prémios cobrados	Prémios processados	Prémios cobrados	Prémios processados	Prémios cobrados
Seguro de créditos	37 758	39 742	74 399	58 564	24 948	50 163
Seguro de créditos financeiros	330 893	15 348	2 664 252	2 986 732	2 965 341	2 965 341
Seguro de investimento	162 762	122 131	50 814	26 223	17 539	44 625
Seguro-caução	81 380	80 738	104 759	80 156	1 936	50 284
Total	612 793	257 959	2 894 224	3 151 675	3 009 764	3 110 413

Os prémios processados e cobrados em 2005 cifraram-se em €3.009.764 e em €3.110.413, respectivamente, o que face aos valores verificados em 2004 – €2.894.224 e €3.151.675 – representa um aumento de 4%, nos primeiros, e uma diminuição de 1,3%, nos segundos.

De acordo com informação do Conselho de Garantias Financeiras, o aumento dos prémios processados decorreu, essencialmente, da operação de seguro de créditos financeiros relativa à remodelação do aeroporto S. Vicente, em Cabo Verde, que envolve um crédito a 10 anos, com a consequente repercussão ao nível da taxa de prémio.

Ainda nos termos da referida informação, a diferença entre os prémios processados e os cobrados em 2005 ficou a dever-se a sobreprémios de seguro caução e de apólices globais processados em 2004 e que só foram líquidos no ano em análise.

6.9.5 – Pagamentos de sinistros

Ao abrigo da LOE para 2005, a DGT disponibilizou à COSEC, para efeitos de pagamento aos sinistrados, ao câmbio da data de entrega, o montante total de €9.431.268, valor bastante inferior ao do ano anterior (€16.246.767).

Os pagamentos efectuados em 2005 totalizaram €2.747.112, incidindo sobre 9 sinistros referentes a seguros de créditos. Em Fevereiro de 2006 foi efectuado um pagamento no valor €6.684.156, sobre um sinistro referente a seguro-caução, através da conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE de 2005”.

O total de pagamentos efectuados ao abrigo da LOE para 2005 não coincide com o registado na Conta Geral do Estado de 2005 (€9.553.750)¹, uma vez que esta engloba também o remanescente não utilizado de €122.482 do montante que tinha transitado para a referida conta de operações específicas do Tesouro.

Do total de pagamentos referentes a seguros de crédito, cerca de 98% respeita a operações envolvendo o mercado angolano e o remanescente de 2% a operações envolvendo o mercado argentino.

¹ No Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças, Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subd. 05 – Activos Financeiros, C.E. 09.09.16 – B0 Execução de Garantias/Seguros COSEC.



6.9.6 – Recuperação de créditos do Estado

As recuperações de créditos ocorridas em 2005, através do Ministério das Finanças, cifraram-se em €25,67 milhões, tendo sido efectuadas ao abrigo dos contratos de reescalonamento das dívidas de Angola, Rússia e Argélia. Em 2004, as recuperações efectuadas através do Ministério das Finanças tinham atingido €179,4 milhões.

Por sua vez, as quantias recuperadas através da COSEC cifraram-se em €0,16 milhões (em 2004 não ocorreram recuperações através da COSEC), totalizando assim €25,83 milhões as recuperações registadas em 2005.

Ouvidos sobre o presente ponto 6.9, o Conselho de Garantias Financeiras, a COSEC e a DGT, informaram não terem comentários a fazer.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VII

Património Financeiro



VII – PATRIMÓNIO DO ESTADO

7.1 – Considerações gerais

Tal como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, defronta sérias dificuldades. Para colmatar tal insuficiência, o Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências, aprovou Instruções¹ relativas ao património financeiro que vinculam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos público a remeter-lhe, anualmente, a seguinte informação:

- ◆ Relação das acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais;
- ◆ Relação das participações em entidades não societárias;
- ◆ Relação dos títulos de participação, das obrigações, dos títulos de dívida pública de prazo superior a um ano e das unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários;
- ◆ Relação dos créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano;
- ◆ Relação dos créditos com origem na execução de garantias prestadas;
- ◆ Relação dos créditos e outros activos financeiros, transmitidos a qualquer título para a entidade que presta informação;
- ◆ Outras aplicações financeiras, excepto depósitos a prazo até um ano.

As Instruções não foram, ainda, plenamente aplicadas, por razões diversas, em particular, no subsector dos serviços integrados, pela Direcção-Geral do Tesouro que, no entanto, reportou informação sobre um conjunto de activos financeiros mais vasto do que o do ano precedente. Assim, a análise do património financeiro, elaborada com base nos elementos de informação recebidos, continua incompleta em vários pontos, situação que se espera ultrapassar em anos futuros. Para o exercício de 2005, o número de serviços e fundos autónomos que reportou informação, nos termos das Instruções, foi de 83.

Verificou-se, também, que foram introduzidas rectificações ou alterações de critério no apuramento da informação que serve de base à análise do património financeiro. Este facto e o alargamento do âmbito da informação recolhida limitam a possibilidade de comparação directa com a que consta do Parecer sobre a CGE/2004. Tal será casuisticamente referido ao longo do texto que segue.

Neste capítulo é ainda analisada a aplicação de receitas de alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, com base em informação prestada pelo IGCP.

Para além da abordagem realizada ao património financeiro do Estado, que segue os moldes das efectuadas em anos anteriores, foi realizada, pela primeira vez, uma acção no âmbito do património

¹ Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro de 2000.

imobiliário do Estado (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), com o objectivo de avaliar a fiabilidade da informação constante da CGE, relativa a alienações e aquisições de bens imóveis. Os resultados desta acção são apresentados no ponto 7.5 do presente capítulo.

7.1.1 – Património financeiro consolidado

A análise dos activos financeiros geridos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos¹ do Estado é feita, separadamente, nos pontos 7.2 e 7.3. Como existem operações entre entidades integradas nos dois subsectores, o apuramento do valor nominal global do património financeiro deste conjunto de subsectores implicou os seguintes movimentos de consolidação:

- ◆ Exclusão da dívida pública porque é, simultaneamente, activo da entidade que o gere e passivo do subsector dos serviços integrados do Estado;
- ◆ Exclusão dos títulos de participação do INH porque são um activo do Estado e um passivo daquele Instituto;
- ◆ Exclusão do crédito resultante de um empréstimo do FRDP ao INH por se tratar de uma operação entre SFA;
- ◆ Exclusão de vários empréstimos do Estado ao IFADAP e ao IGAPHE por se tratar de operações entre entidades dos dois subsectores;
- ◆ Exclusão do crédito PAR do subsector dos SFA. A sua inclusão representaria uma duplicação porque é considerado no subsector dos serviços integrados.

Obtiveram-se, assim, os valores que constam do quadro seguinte e que mostram um crescimento nominal de cerca de 11% no valor consolidado dos activos financeiros analisados neste capítulo. Esta variação é particularmente determinada pelo crescimento do valor das participações não societárias e dos créditos por empréstimos concedidos que registaram, em 2005, variações de 45,7% e 11,3%, respectivamente.

**Quadro VII.1 – Património financeiro consolidado dos SI e SFA.
Evolução registada em 2005, por tipo de activo**

(em milhares de euros)

	Valor Nominal		Variação	
	31.12.04	31.12.05	Em valor	Em %
Créditos por empréstimos	5 276 956	5 871 292	594 336	11,3
Créditos por garantias	333 753	364 510	30 757	9,2
Outros créditos	59 853	58 952	-901	-1,5
Obrigações	113 669	102 296	-11 373	-10,0
Títulos de participação	924	884	-40	-4,3
Fundos de investimento	397 001	468 876	71 875	18,1
Participações societárias	8 066 492	7 821 862	-244 630	-3,0
Participações não societárias	3 171 590	4 619 923	1 448 334	45,7
Outros activos financeiros	12 497	10 004	-2 493	-19,9
Total	17 432 735	19 318 600	1 885 865	10,8

¹ O património financeiro da Segurança Social é tratado no âmbito da análise da Conta da Segurança Social.



O quadro e gráfico seguintes apresentam, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos financeiros destes dois subsectores, reportada a 31 de Dezembro de 2005 (valores consolidados).

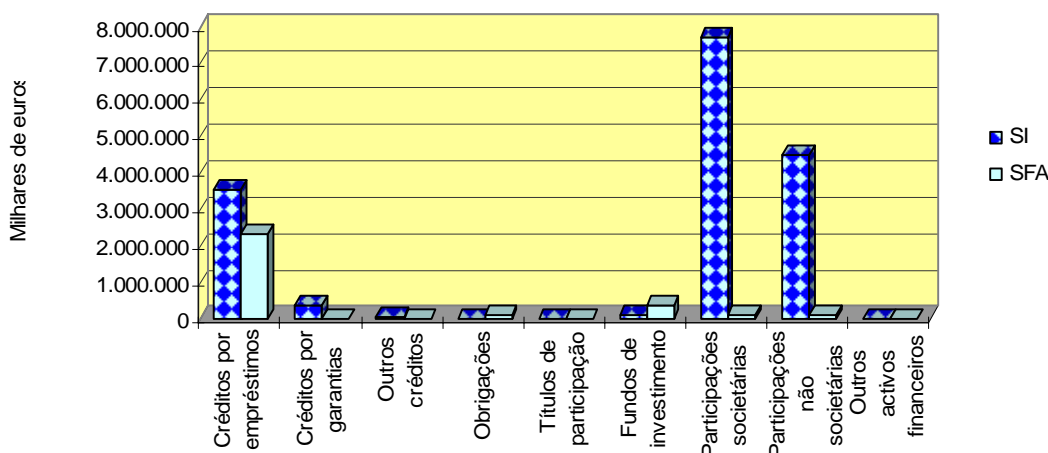
Quadro VII.2 – Repartição do património financeiro consolidado, por subsector e tipo de activo.

(em milhares de euros)

	Subsectores				Total	
	SI		SFA		Montante	Estrutura (%)
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)		
Créditos por empréstimos concedidos	3 527 417	21,7	2 343 875	76,4	5 871 292	30,4
Créditos por execução de garantias	363 264	2,2	1 246	0,0	364 510	1,9
Outros créditos	52 873	0,3	6 079	0,2	58 952	0,3
Obrigações	5	0,0	102 291	3,3	102 296	0,5
Títulos de participação			884	0,0	884	0,0
Fundos de investimento	99 670	0,6	369 206	12,0	468 876	2,4
Participações societárias	7 723 689	47,5	98 173	3,2	7 821 862	40,5
Participações não societárias	4 482 796	27,6	137 127	4,5	4 619 923	23,9
Outros activos financeiros			10 004	0,3	10 004	0,1
Total	16 249 714	100	3 068 886	100	19 318 600	100

Como se pode verificar, trata-se de carteiras com volume muito desigual e bastante diversas na sua composição. Assim, a carteira do subsector dos serviços integrados é, essencialmente, composta por participações em entidades societárias, por participações em entidades não societárias e por créditos decorrentes da concessão de empréstimos, enquanto a do subsector dos serviços e fundos autónomos, cujo valor é de cerca de um quinto da anterior, é essencialmente representada por créditos decorrentes da concessão de empréstimos e por unidades de participação em fundos de investimento. Considerando a totalidade dos activos financeiros, verifica-se que as participações societárias (40,5%) e não societárias (23,9%) e os créditos decorrentes da concessão de empréstimos (30,4%) representam em conjunto cerca de 95% do total.

Gráfico VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo



7.1.2 – Normas da LOE relativas a operações activas

A análise constante dos pontos 7.2 e 7.3 incidiu, entre outros aspectos, sobre a concessão de empréstimos do Estado. Dispõe a alínea h) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa que compete à Assembleia da República “*autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais*”. A Lei de Enquadramento Orçamental¹, na alínea i) do n.º 1 do seu actual artigo 31º (anterior artigo 28º), refere que o articulado da Lei do Orçamento do Estado deverá conter “*a determinação do limite máximo dos empréstimos a conceder e de outras operações de crédito activas, cujo prazo de reembolso exceda o final do ano económico, a realizar pelo Estado, através do Governo, e pelos serviços e fundos autónomos*”.

Pelo n.º 1 do artigo 50.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, que tinha a faculdade de delegar, a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito activas, até ao montante contratual equivalente a €100.000.000, não contando para este limite os montantes referentes a reestruturação ou consolidação de créditos do Estado, incluindo a eventual capitalização de juros. Em 2005, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de €74,3 milhões e os concedidos pelos serviços e fundos autónomos ascenderam a €267,2 milhões, ultrapassando-se assim, largamente, o limite fixado na lei. Destaca-se ainda que só o valor (€103.422.919) dos empréstimos concedidos pelo INH excedeu o referido limite em cerca de €3,4 milhões. Importa, também, salientar que a maioria dos empréstimos concedidos, designadamente, pelo IAPMEI e ITP se inserem na execução do Quadro Comunitário de Apoio, sendo financiada por recursos comunitários.

De salientar ainda que os serviços e fundos autónomos concederam também empréstimos de curto prazo cujo período de reembolso excedeu o final do ano, os quais não foram reportados ao Tribunal por não se encontrarem abrangidos pelas Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, mas que devem ser incluídos para efeitos do limite previsto na LOE.

Por outro lado, a autorização contida na LOE para a concessão de empréstimos e realização de outras operações activas é dada ao Governo, através do Ministro das Finanças que a pode delegar. Verificou-se que as operações realizadas pela DGT e pela DGAERI foram autorizadas pelo Ministro das Finanças, directamente ou por meio de delegação de competências, mas, nos outros casos, tal não ocorreu.

Nestes termos, foi violado o disposto no n.º 1 do artigo 50.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, quer na parte respeitante ao valor máximo fixado para as operações a realizar, quer na parte relativa à entidade competente para as autorizar.

O Tribunal de Contas recomenda à Assembleia da República que, em futuras leis do orçamento do Estado, a autorização para a realização de operações activas seja concedida com base numa previsão realista das operações a realizar, incluindo aquelas que devam ser realizadas por institutos públicos e ao Governo que estabeleça procedimentos que assegurem a observância do quadro legal vigente e dos limites estabelecidos pela Assembleia da República por parte dos serviços da administração pública que dispõem de competência para a realização de operações activas.

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 (Lei da Estabilidade Orçamental), de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



7.1.3 – Normas da LEO relativas ao património financeiro

De acordo com o n.º 2 do art.º 76.º da nova LEO, a CGE deve ser acompanhada de diversos elementos informativos relacionados com a gestão do património financeiro:

- “d) *Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação;*
- e) *Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização;*
- f) *Créditos extintos por confusão;*
- g) *Créditos extintos por prescrição;*
- h) *Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão.”*

Como já foi referido no Capítulo I, a CGE/2005 apenas contém informação sobre os créditos enumerados nas alíneas d), g) e h) (mapas n.ºs 4, 7 e 8). No que toca ao património financeiro dos serviços integrados, esta informação só abrange os créditos administrados pela Direcção-Geral do Tesouro, embora também tenham sido detectadas anulações de créditos concedidos pelos Serviços Sociais do Ministério das Finanças, no valor de €1.695, pelos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros, no valor de €2.469, e pelo Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação, no valor de €162.058. Os créditos administrados pela DGT e referidos na CGE incluem créditos reportados ao Tribunal ao abrigo das Instruções e outros ainda não reportados, pelo que os valores indicados na Conta são superiores aos mencionados neste capítulo do Parecer.

No âmbito da informação prestada pelos serviços e fundos autónomos em cumprimento das Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, foram igualmente detectadas situações de anulação de créditos por parte do Instituto Nacional de Habitação (€1.564.821), de Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (€1.037.467) e dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (€21.334) e de créditos satisfeitos por dação em pagamento ao Instituto Nacional de Habitação (€7.821.164), as quais deveriam integrar os elementos informativos constantes da CGE/05, respectivamente, os mapas n.ºs 8 e 4. No que respeita ao Instituto de Turismo de Portugal, não foi possível quantificar as situações de dação em pagamento, pelas razões referidas no ponto 7.3.3.1, e o mapa enviado indicia situações de anulação, designadamente de juros, mas também não quantificáveis, dada a forma deficiente como a respectiva informação foi prestada.

Apesar de a DGO, no âmbito do contraditório do Parecer anterior, ter referido que seriam “*dadas instruções às (...) Delegações que acompanham a execução orçamental dos vários Ministérios no sentido de ser conhecida essa informação a tempo da sua integração nas futuras Conta Gerais do Estado*”, verificou-se relativamente ao ano em apreço que, por um lado, a respectiva informação foi apenas solicitada por algumas Delegações da DGO e, por outro, a informação, embora reportada atempadamente à respectiva Delegação, não foi incluída nos referidos mapas, como foi o caso do INH. No que respeita ao IFADAP, a informação enviada à DGO não abrangeu os créditos anulados, em virtude de uma interpretação incorrecta da nota informativa da DGO por parte deste instituto público.

Assim, o Tribunal recomenda que sejam instituídos os mecanismos necessários ao cumprimento do estabelecido no n.º 2 do artigo 76º da LEOE.

Sobre esta questão, a DGO, na sua resposta, refere que só através do presente documento tomou conhecimento das falhas apontadas e que irá “*sensibilizar os serviços para o ocorrido, por forma a que as futuras Contas do Estado incluam informação tão exhaustiva quanto possível*”.

Sobre o presente ponto 7.1 foram também ouvidos o Ministro das Finanças, que não se pronunciou, e a DGT, que referiu não ter comentários a formular.

7.2 – Subsector dos Serviços Integrados

7.2.1 – Evolução global em 2005

O quadro seguinte sintetiza a evolução registada em 2005 no valor nominal dos vários tipos de activos financeiros que são objecto de análise neste ponto dedicado ao subsector dos serviços integrados do Estado.

**Quadro VII.3 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados.
Evolução registada em 2005, por tipo de activo**

(em euros)

	Valor Nominal		Variação	
	31.12.04	31.12.05	Em valor	Em %
Créditos por empréstimos	3 381 997 847	3 826 831 899	444 834 052	13,2
Créditos por garantias	332 507 140	363 264 050	30 756 911	9,3
Outros créditos	53 773 979	52 872 879	-901 099	-1,7
Obrigações	5 033	5 133	99	2,0
Títulos de dívida pública	176 310	176 310	0	0,0
Títulos de participação	30 202 213	33 802 213	3 600 000	11,9
Fundos de investimento	58 658 624	99 669 897	41 011 273	69,9
Participações societárias	7 972 068 096	7 723 689 118	-248 378 978	-3,1
Participações não societárias	3 042 947 533	4 482 795 978	1 439 848 444	47,3
Total	14 872 336 775	16 583 107 477	1 710 770 702	11,5

Constata-se, assim, que se registou uma variação negativa e significativa, quer em valor absoluto quer em percentagem, no valor nominal das participações societárias (€-248 milhões) e variações positivas nas participações não societárias (€1.440 milhões) e nos créditos por empréstimos (€445 milhões). Na sua globalidade, o valor nominal destes activos financeiros apresentou uma variação positiva de 11,5% (€1.711 milhões).

7.2.2 – Evolução por tipo de activos

7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos

Os créditos decorrentes da concessão de empréstimos, que se encontram no subsector dos serviços integrados, são os geridos pela DGT, pela DGAERI, pelo INETI, pelo IPAD, pelos Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (SSTMSS), pelos Serviços Sociais do Ministério das Finanças (SOFE) e pelos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (SSPCM) para os quais transitaram os créditos dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde, na sequência da fusão operada pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2005, de 9 de Junho¹. A evolução, registada em 2005, no valor destes activos está sintetizada no quadro seguinte. A diferença entre os valores relativos a 31 de Dezembro de 2004 constantes deste quadro e os que, para a mesma data, constam do Parecer sobre a

¹ A fusão ocorreu em Agosto de 2005. Os Serviços Sociais do Ministério da Saúde tinham autonomia administrativa e financeira e integravam o subsector dos serviços e fundo autónomos, enquanto os Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros eram um serviço sem autonomia financeira que pertencia ao subsector dos serviços integrados. Consequentemente, os créditos daqueles Serviços transitaram de subsector no decurso do exercício de 2005. Optou-se, no entanto, por apresentar tais créditos neste ponto, como se tivessem feito parte do subsector dos serviços integrados durante todo o ano, para melhor se evidenciar a evolução por eles registada.



CGE/2004 resulta de correcções introduzidas pelos serviços que reportaram tal informação e serão explicadas mais adiante.

**Quadro VII.4 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução global em 2005**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor		Variação	
	Em 31.12.04	Em 31.12.05	Em valor	Em %
DGT	3 327 790,2	3 758 358,5	430 568,4	12,9
DGAERI	37 396,6	51 957,1	14 560,5	38,9
INETI	612,6	448,8	-163,8	-26,7
IPAD	15 038,0	15 000,2	-37,8	-0,3
SOFE	31,9	23,7	-8,2	-25,7
SSMTSSS	611,1	491,5	-119,6	-19,6
SSPCM	517,4	552,0	34,6	6,7
Total	3 381 997,8	3 826 831,9	444 834,1	13,2

Fonte: DGT, DGAERI, INETI, IPAD, SSMTSS e SOFE

Porque se trata de operações de crédito com características muito diferentes e para permitir uma melhor comparação com os Pareceres de anos anteriores, a análise que se segue diferencia os créditos em função da entidade gestora.

7.2.2.1.1 – Empréstimos a cargo da DGT e da DGAERI

Os empréstimos directamente concedidos pelo Estado geridos pela DGT e pela DGAERI são cerca de uma centena de operações originalmente denominadas em euros e outras moedas, que envolvem mutuários nacionais e estrangeiros¹.

Em 2005, foram concedidos pelo Estado quatro novos empréstimos. Dois deles tiveram como mutuário a GESTNAVE – Prestação de Serviços, SA, e o seu montante contratual global ascendeu a cerca de €40 milhões. Estas operações, similares a nove outras realizadas em 2003 e 2004, destinaram-se a cobrir dificuldades de tesouraria da empresa e a cobrir encargos com o fundo de pensões. Foram, ainda, realizadas em 2005 utilizações do último empréstimo concedido em 2004, que ascenderam a €12,6 milhões. Todos os desembolsos dos empréstimos foram processados por via orçamental. No quadro do processo de dissolução da empresa, iniciado com a RCM n.º 39/2003, publicada no Diário da República, I série B, de 17 de Março, a GESTNAVE entrou em liquidação em 16 de Novembro de 2004. Não se antevê que a empresa venha a poder reembolsar os empréstimos que lhe foram concedidos, prevendo-se que no encerramento da liquidação os direitos e obrigações residuais sejam transferidos para o Estado. Nestas circunstâncias, os empréstimos concedidos não se traduzem, de facto, em verdadeiros activos financeiros do Estado.

As duas outras operações tiveram como mutuário a República de Cabo Verde. O seu montante contratual global ascendeu a €33,8 milhões e destinaram-se ao financiamento de obras públicas. Passa, também a ser incluído na análise um empréstimo à Federação da Bósnia-Herzegovina, cujo contrato foi assinado em 2004, porque a primeira utilização teve lugar em 2005. Este empréstimo

¹ Seis estados soberanos e duas empresas.

destina-se ao financiamento da reabilitação e aquisição em Portugal de material ferroviário circulante, para transporte de mercadorias e passageiros.

Foi, ainda, financiada a capitalização de juros de empréstimos, integrados no Programa PAR, tendo a correspondente despesa sido suportada pelo OE/2005. Verificou-se que a situação dos empréstimos concedidos ao abrigo deste Programa, no período 2003-2005, foi regularizada pelo Despacho Conjunto n.º 652/2005, publicado no Diário da República, II Série, de 1 de Setembro, que fixou os seguintes valores para as operações a financiar pelo Estado: €545.347,8 para empréstimos concedidos em 2003, €512.493,64 em 2004 e €107.583,22 no 1º trimestre de 2005, estabelecendo também 300.000 euros para juros capitalizáveis em 2005. O mesmo despacho suspendeu a aprovação de novas operações, condicionando a reabertura do programa à reformulação do mesmo. Está assim ultrapassada a situação irregular assinalada nos Pareceres sobre as CGE/2003 e CGE/2004.

Agregando por moedas de denominação as operações de crédito em análise, obtêm-se os valores inscritos nos quadros seguintes que mostram a evolução, durante o ano de 2005, do valor dos créditos por empréstimos directamente concedidos pelo Estado (capital vincendo e capital e juros vencidos) e do seu peso, por moedas de denominação. Assim, o crédito total passou de €3.158,6 milhões em 31 de Dezembro de 2004¹ para €3.603,9 milhões em 31 de Dezembro de 2005, registando um aumento de €445,3 milhões (14,1%). Esta variação deve-se, em parte, à variação cambial do euro face a outras divisas em que estão denominados parte deste créditos, com destaque para o dólar dos EUA. Calculado a câmbios de 31 de Dezembro de 2004, o valor destes créditos aumentou apenas €98,7 milhões (3,1%) em 2005.

**Quadro VII.5 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução registada em 2005, por moeda de denominação**

Divisas	Valor em 31.12.04		Valor em 31.12.05		Variação	
	Montante	Estrutura	Montante	Estrutura	Em valor	Em %
EUR	916 706 505	29,0	987 914 042	27,4	71 207 538	7,8
MZM	38 409 702	0,0	38 409 702	0,0	0	0,0
USD	3 007 353 361	69,9	3 043 928 377	71,6	36 575 016	1,2
VEB	1 950 810 641	0,0	774 339 680	0,0	- 1 176 470 961	- 60,3
ZAR	255 543 591	1,1	264 192 587	1,0	8 648 996	3,4
Total (EUR)	3 158 566 840	100,0	3 603 872 039	100,0	445 305 199	14,1

Fonte: DGAERI e DGT

O valor global dos créditos por empréstimos concedidos compreende prestações de capital vincendas e prestações de capital e juros vencidas. Como se pode ver no quadro seguinte, os créditos vencidos passaram de €1.378,5 milhões em 31 de Dezembro de 2004, 43,6% do total dos créditos, para €1.740,0 milhões em 31 de Dezembro de 2005, 48,3%. O agravamento do valor dos créditos em mora regista-se em créditos denominados em todas as moedas, com excepção dos denominados em meticais, que já se encontravam totalmente vencidos, e dos denominados em bolívares que foram objecto de perdão parcial e reestruturação no ano em análise.

¹ Este valor não coincide com o apresentado no Parecer sobre a CGE/2004, porque a DGT introduziu algumas correcções aos valores então apresentados.



**Quadro VII.6 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução registada em 2005, por natureza e moeda de denominação**

	Divisas	Valor em 31.12.04		Valor em 31.12.05	
		Montante	Estrutura	Montante	Estrutura
Créditos vencidos	EUR	367 335 605	40,1	383 990 760	38,9
	USD	1 907 065 725	63,4	1 733 720 796	57,0
	VEB	1 407 777 973	72,2	774 339 680	100,0
	ZAR	93 125 809	36,4	74 500 647	28,2
	Total (EUR)	1 780 077 342	56,4	1 863 906 049	51,7
Créditos vencidos	EUR	549 370 899	59,9	603 923 283	61,1
	MZM	38 409 702	100,0	38 409 702	100,0
	USD	1 100 287 636	36,6	1 310 207 581	43,0
	VEB	543 032 668	27,8	0	0,0
	ZAR	162 417 783	63,6	189 691 940	71,8
Total (EUR)	1 378 489 498	43,6	1 739 965 990	48,3	
Total (EUR)	3 158 566 840	100,0	3 603 872 039	100,0	

Fonte: DGAERI e DGT

A maioria dos créditos em análise não originou, em 2005, qualquer receita de juros ou amortizações, mas, um conjunto de nove mutuários pagou prestações de capital no valor de 7,4 milhões de euros, 2,7 milhões de dólares americanos e 185,2 milhões de bolívares, bem como juros no valor de 1,3 milhões de euros, de 22,8 milhões de dólares americanos e 9,6 milhões de bolívares.

Assim, há a registar pagamentos de pequeno valor, que reduziram o valor dos créditos relativos ao GAS, ao crédito CIFRE e ao crédito PAR. A Câmara Municipal de Lisboa, a República de Angola, a Federação da Bósnia-Herzegovina e a UNIAGRI efectuaram pagamentos de valor equivalente ao das prestações vencidas e não apresentavam qualquer situação de mora em 31 de Dezembro de 2005. A República de Cabo Verde efectuou pagamentos de valor superior ao dos vencimentos reduzindo a situação de mora registada no final do ano anterior que já era pouco significativa.

Nos créditos sobre emigrantes portugueses na Venezuela registou-se a anulação das situações de mora que já vinham de anos anteriores. Estes créditos representaram uma despesa inicial de cerca de €5 milhões, mas, sendo denominado em bolívares, têm sofrido significativas perdas cambiais¹. Por outro lado, as sucessivas crises políticas e económicas ocorridas na Venezuela conduziram os emigrantes a muitas situações de incumprimento e à interrupção do repatriamento das verbas efectivamente reembolsadas².

¹ Em 31.12.2001 o câmbio era de 679,19 bolívares por euro passando a 2533,17 bolívares por euro em 31.12.2006. Deste modo o crédito do Estado português, nesta última data, ficara reduzido a 26,8% do seu valor inicial, apenas por força da perda cambial.

² Antes da interrupção, ainda foram transferidos para uma conta do Tesouro português USD 415.186,4. Na impossibilidade de continuar a transferir fundos para fora da Venezuela, o banco que administra, em nome do Estado português, esta linha de crédito tem feito aplicações remuneradas das verbas disponíveis, o que reduz as perdas sofridas pelo Estado português.

Não sendo previsível, no futuro próximo, uma evolução favorável das condições políticas e económicas que condicionam o cumprimento das obrigações assumidas pelos emigrantes portugueses, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo seu despacho n.º 442/05, de 15 Julho, autorizou o perdão do capital vincendo em 31 de Agosto de 2005 e dos juros de mora calculados até à mesma data e aprovou um novo plano de reembolso para o capital e juros vencidos¹. O novo plano prevê que, a partir de Janeiro de 2006, sejam pagas as prestações de capital e juros remuneratórios, que estavam em dívida em 31 de Agosto de 2005, em prazos que variam entre os 12 e os 36 meses. O valor do perdão foi de cerca mil milhões de bolívares o que, a câmbios de 31 de Dezembro de 2005 equivalia a €394,7 milhares.

Por outro lado, agravou-se a situação de mora dos créditos sobre a HCB, a República de Moçambique e a República de S. Tomé e Príncipe, já assinalada nos Pareceres anteriores. Para além dos casos de empresas cuja liquidação ou falência continua em curso, também não se registaram progressos na regularização dos créditos sobre a Sorefame e o IGAPHE. Na sua resposta a DGT informou que a regularização dos créditos sobre o IGAPHE está dependente do desenvolvimento do processo de extinção do Instituto e que a exigibilidade do crédito sobre a SOREFAME está a ser estudada no quadro da extinção da IPE.

Por último, cabe fazer referência à situação das diversas operações de concessão de crédito realizadas pelo Estado em anos anteriores, utilizando, para tal efeito fundos que obtivera mediante empréstimos contraídos junto de algumas organizações internacionais, de bancos e de governos estrangeiros. Embora estes empréstimos externos prevejam que os fundos sejam repassados pelo mutuário a outras entidades, as duas operações em que o Estado intervém – contracção de dívida e concessão de crédito interno – são distintas. Assim, a análise dos empréstimos que resultam do repasse de fundos tem relevância no quadro dos créditos por empréstimos concedidos pelo Estado, tanto mais que se trata de activos financeiros semelhantes aos que decorrem de outros mútuos realizados com base nas fontes gerais de financiamento da actividade do Estado. Estas operações são geridas pela DGT.

Os contratos de empréstimo em apreço foram celebrados no período 1978/1989 e, em 2005, ainda subsistiam os relativos a quatro entidades do sector público, embora durante o ano se tenha extinguido uma das operações de que era beneficiário o IFADAP, por se ter concluído o seu reembolso. No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição de tais créditos por entidade beneficiária e por origem dos fundos repassados.

**Quadro VII.7 – Créditos por repasse de fundos.
Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos**

(em euros)

Beneficiários/Mutuantas	CNP	FRCE	BIRD	Gov. EUA	Total
Banco de Portugal	4 573 471				4 573 471
IFADAP			12 280 524	28 420 876	40 701 399
IGAPHE		53 132 036			53 132 036
R. A. Açores		17 029 338			17 029 338
Total	4 573 471	70 161 374	12 280 524	28 420 876	115 436 244

Fonte: DGT

¹ Esta operação de perdão parcial de um crédito do Estado, com redefinição das condições de pagamento do crédito remanescente, enquadra-se no disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 51.º da LOE para 2005.



O crédito do Estado passou de €206,6 milhões, em 31 de Dezembro de 2004¹, para 206,4 milhões, em 31 de Dezembro de 2005, isto é, reduziu-se 0,1%. Esta redução abrange apenas capital vincendo, assim se mantendo todas as situações de mora que se registavam no termo do exercício anterior.

Em 2005, venceram-se prestações de capital e juros no valor de cerca de €271 milhares, que foram pagas. A análise por mutuários revela que os créditos em mora, em 31 de Dezembro de 2005, são os resultantes de empréstimos ao IGAPHE, à RAA² e ao Banco de Portugal (respeitante ao protocolo Luso-Francês³), sendo de destacar, pelo montante envolvido, a situação de mora do IGAPHE que se arrasta há vários anos. A situação dos créditos resultantes deste tipo de operações é a que consta do quadro que se segue, que a discrimina em capital vincendo, capital vencido e juros vencidos.

**Quadro VII.8 – Créditos por repasse de fundos.
Evolução registada em 2005, por natureza e moeda de denominação**

(em euros)

Créditos		Valor		Variação	
		Em 31.12.04	Em 31.12.05	Em valor	Em %
Vincendos	Capital	7 860 337	7 683 984	- 176 353	- 2,2
Vencidos	Capital	121 389 200	121 389 200	0	
	Juros	77 370 420	77 370 420	0	
Total		(a) 206 619 957	206 443 604	- 176 353	- 0,1

(a) Este valor não coincide com o apresentado no Parecer sobre a CGE/2004 porque a DGT alterou um dos valores então reportados

Fonte: DGT

7.2.2.1.2 – Empréstimos a cargo de outros serviços

Os créditos do INETI resultam de suprimentos realizados em entidades participadas e de contratos de desenvolvimento industrial (CDI). Uns e outros não vencem juros e o crédito decorrente dos CDI está totalmente vencido. As alterações ocorridas no ano em análise, que se traduziram numa redução de cerca de 27% no valor nominal destes créditos, consistiram em perdas decorrentes de falência e extinção de duas entidades devedoras, da perda do estatuto de associado de uma terceira⁴ e no reembolso de parte de um crédito.

Os créditos do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) aqui considerados são os resultantes de financiamentos efectuados pela extinta Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) e ainda não transferidos para o Ministério da Economia⁵. Em 2005 registaram uma pequena variação (-0,3%) resultante de reembolsos parciais de empréstimos

¹ Este valor não coincide com o apresentado no Parecer sobre a CGE/2004, porque a DGT introduziu uma correcção aos valores então apresentados.

² Refere-se a 21 milhões de euros de juros, relativos a duas operações de crédito extintas no quadro do programa especial de redução da dívida das regiões autónomas.

³ A regularização desta mora terá lugar no quadro do processo de falência da Sanicer, ainda em curso.

⁴ Ver ponto 7.2.2.8.

⁵ A APAD foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, prevendo-se que estes activos financeiros seriam transferidos para o Ministério da Economia, mediante despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia. Tal transferência não se concretizou ainda em 2005, pelo que o IPAD continuou a assegurar a gestão dos activos em causa.

concedidos a empresas e cidadãos portugueses, afectados pelo conflito ocorrido na República da Guiné-Bissau, em 1999.

Os créditos dos Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e Segurança Social (SSMTSS), dos Serviços Sociais do Ministério das Finanças (SOFE) e dos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministro (SSPCM) decorrem de operações realizadas com os seus associados, visando objectivos de apoio social, e têm a natureza de subsídios reembolsáveis. No caso dos SSMTSS a informação foi reportada pela primeira vez para o exercício de 2004 e suscitou dúvidas que não puderam ser ultrapassadas em tempo útil. Como consequência, em 2006 foi realizada uma auditoria, incidindo sobre o exercício de 2005, que permitiu corrigir a informação enviada em cumprimento das Instruções.

Assim, os créditos resultantes da concessão pelos SSMTSS de subsídios reembolsáveis passaram de €611,1 milhares em 31 de Dezembro de 2004, para €491,5 em 31 de Dezembro de 2005, isto é, reduziram-se em cerca de 20%. Esta variação é explicada pela significativa diferença entre os novos subsídios concedidos em 2005, €199.050,00, e os reembolsos recebidos, €318.664,75. Por outro lado, registou-se uma pequena redução dos créditos em situação de mora que passaram de 90,9 para 85,3 milhares de euros.

A auditoria realizada incidiu, ainda, sobre os regulamentos e procedimentos de atribuição dos subsídios reembolsáveis, tendo o Tribunal formulado as seguintes conclusões e recomendações:

- ◆ Os actuais regulamentos dos subsídios de carência e habitação são ilegais por violação do disposto no n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho.
- ◆ A concessão de subsídios para aquisição, construção e obras de conservação e beneficiação da habitação, nos moldes em que actualmente é feita, não sendo limitada a situações socialmente gravosas e urgentes, é ilegal por violação do disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 4.º do mesmo diploma.
- ◆ Atenta a decisão governamental de extinguir por fusão os SSMTSS, o Tribunal recomenda ao Governo que, na elaboração da lei orgânica dos novos Serviços Sociais da Administração Pública e na sua regulamentação, sejam melhor explicitados os critérios de atribuição de subsídios.

Na sua resposta, os SSMTSS referem, em síntese, o seguinte:

- a) Que os regulamentos actualmente aplicados pelos SSMTSS são ainda os que se encontravam em vigor anteriormente ao Decreto-Lei n.º 109/92, os quais não foram substituídos por regulamentos posteriores aprovados apenas pela Direcção dos Serviços Sociais, o que seria uma conduta irregular, mas interpretados e clarificadas algumas disposições e enunciadas outras, designadamente no que se refere à actualização de montantes, a lacunas e interpretação de questões mais ambíguas.
- b) Não existindo regulamento emitido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 109/92, o subsídio de habitação actualmente praticado rege-se ainda pelas regras existentes à data da publicação daquele diploma, com as alterações referidas na alínea anterior, pelo que a sua aplicação apenas a situações socialmente gravosas e urgentes seria contrária àquelas regras.
- c) Que, não obstante, a Direcção dos SSMTSS deliberou, em 31 de Maio de 2006, suspender a concessão de subsídios reembolsáveis para habitação e que tal suspensão se aplica a todos os pedidos efectuados após 1 de Março do corrente ano de 2006.



Não obstante o referido na resposta, deve atender-se que os regulamentos aplicados pelos SSMTSS à data da realização da auditoria eram os aprovados pelo Conselho de Direcção já depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 109/92 e que muitas das disposições inseridas nestes textos não existiam ou são diferentes das que constavam dos anteriores regulamentos, como é o caso da possibilidade de desconto dos reembolsos no vencimento, que é agora a regra para os beneficiários no activo e que nos anteriores regulamentos era uma excepção, aplicável apenas em caso de incumprimento. Não é pois defensável que estes novos regulamentos, que substituíram integralmente os anteriores, constituam, quer do ponto de vista formal, quer material, uma mera actualização, interpretação ou integração de lacunas dos regulamentos anteriores.

No que respeita à concessão de subsídios reembolsáveis para habitação apenas em situações socialmente gravosas e urgentes, entende-se ser este o regime que resulta da conjugação do Decreto-Lei n.º 109/92, que não menciona expressamente tais subsídios, com o Decreto-Lei n.º 194/91, designadamente o seu artigo 5º, n.º 3 alínea c). Ora, a manutenção dos regulamentos aprovados antes da entrada em vigor destes diplomas não pode realizar-se com prejuízo de disposições expressas do novo regime de acção social complementar, como seria o caso de subsídios para habitação que não pressupusessem a existência de graves carências económicas por parte dos respectivos beneficiários e a urgência da sua concessão, o que constitui, aliás, um princípio fundamental relativo a todos os benefícios a conceder no âmbito do Sistema de Acção Social Complementar da Administração Pública.

Neste âmbito, destaca-se ainda que os SSMTSS realizaram todos os trâmites necessários à aprovação das Portarias conjuntas a que se refere o artigo 41º do Decreto-Lei n.º 109/92 pelo que a sua não aprovação se ficou a dever essencialmente à falta de decisão do Governo e que, não obstante a discordância dos Serviços Sociais relativamente a algumas das conclusões da auditoria, a concessão de subsídios para habitação, reembolsáveis ou não, foi suspensa a partir de Maio de 2006.

Os créditos resultantes da concessão pelos SOFE, objecto de auditoria em 2004, de subsídios reembolsáveis passaram de €31,9 milhares em 31 de Dezembro de 2004, para €23,7 em 31 de Dezembro de 2005, isto é, reduziram-se em cerca de 26%. Esta variação é explicada pela significativa diferença entre os novos subsídios concedidos em 2005, €15.680,00, e os reembolsos recebidos, €22.176,78. Por outro lado, registou-se uma pequena redução dos créditos em situação de mora, por força de perdões concedidos no valor de €1.695,28.

Em Agosto de 2005, os SSPCM passaram a gerir os créditos resultantes dos subsídios reembolsáveis concedidos pelos Serviços Sociais do Ministério da Saúde (SSMS). A evolução registada nestes créditos, em 2005, está inscrita no Quadro VII-3 sob a designação de SSPCM, embora se trate de créditos dos SSMS até à data da sua extinção por fusão. Verifica-se que o valor nominal destes créditos passou de €517,4 em 31 de Dezembro de 2004 para €552,0 em 31 de Dezembro de 2005, isto é, cresceram cerca de 6,7 %. Esta variação é explicada pela diferença entre os novos subsídios concedidos em 2005, €249.142, e os reembolsos recebidos, €212.099. Por outro lado, registou-se um significativo aumento do valor dos créditos em situação de mora, que passaram de €76.787 em 31 de Dezembro de 2004, 15% do valor total dos créditos, para €237.511 em 31 de Dezembro de 2005, 43% do valor total dos créditos.

7.2.2.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado

Neste ponto analisam-se os créditos com origem em pagamentos em execução de garantias prestadas pelo Estado, nos termos da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e do

Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro (avales do IAPMEI). A evolução registada em 2005 nos créditos desta natureza, que se reportam a quase quatro centenas de operações, envolvendo a concessão de garantias a empréstimos no montante de €229,7 milhões, é apresentada no quadro seguinte.

Quadro VII.9 – Créditos por execução de garantias. Evolução registada em 2005

(em euros)

Em recuperação em 31.12.04	Movimentos de 2005				Em recuperação em 31.12.05
	Recuperações	Juros recebidos	Anulações	Novas execuções	
136 311 852	8 922	17 416	27 549	(a) 17 065 590	153 340 971

Fonte: DGT

Como se pode constatar, o valor dos créditos por recuperar cresceu, em 2005, cerca de €17 milhões (12,5%), representando, em 31 de Dezembro desse ano, 66,8% do montante garantido pelo Estado. Esta evolução é, essencialmente, explicada por um muito significativo montante de novos pagamentos em execução de garantias, €17,1 milhões¹, já que as recuperações ocorridas neste ano representam menos de 0,1% do valor em recuperação e o valor dos créditos anulados foi de cerca de 0,2% desse valor. Comparando com a evolução registada em 2004, verifica-se que enquanto os pagamentos em execução de garantias prestadas registaram valores semelhantes, a recuperação das quantias despendidas diminuiu significativamente.

Por seu turno, a DGAERI reportou oito operações de crédito que envolvem a “recuperação” de créditos resultantes de execução de garantias prestadas pelo Estado. Trata-se dos acordos de reescalonamento de dívidas de cinco Estados, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Argélia e Rússia. Algumas destas operações incluíram, também, créditos com outras origens, como sejam créditos directos do Estado e prestações vencidas de anteriores operações de reescalonamento, bem como créditos de outras entidades.

Quadro VII.10 – Créditos resultantes de reestruturação de dívidas. Evolução registada em 2005, por natureza e moeda de denominação

Créditos		Divisas	Valor		Variação	
			Em 31.12.04	Em 31.12.05	Em valor	Em %
Vincendos	Capital	EUR	61 343 993	60 534 149	- 809 844	-1,3
		USD	154 125 055	144 579 104	- 9 545 951	-6,2
Vencidos	Capital	EUR	2 535 784	3 068 330	532 546	21,0
		USD	2 858 549	4 768 161	1 909 612	66,8
	Juros	EUR	16 201 072	18 123 604	1 922 532	11,9
		USD	1 175 873	1 886 732	710 859	60,5
Total (EUR)			196 195 287	209 923 079	13 727 792	7,0

Fonte: DGAERI

Estas operações envolvem o reescalonamento de dívidas no valor de €12.433,8 milhões e USD 253,0 milhões. A evolução destes créditos, no ano em análise, está sintetizada no quadro anterior. Calculado a câmbios correntes, o valor destes créditos passou de €196,2 milhões em 31 de Dezembro de 2004,

¹ Valor que exclui os pagamentos efectuados no âmbito das Convenções de Lomé. Cfr. ponto 6.8.2. do presente Volume.



para €209,9 milhões em 31 de Dezembro de 2005, ou seja, registou um aumento de 7%. Este aumento é significativamente influenciado pela valorização do dólar dos EUA uma vez que a câmbios de 31 de Dezembro de 2004 a variação é de -1,8%. Os acordos com a República Argelina Democrática e Popular e com a Federação Russa registaram, em 2005, uma execução regular. Por seu turno, os acordos com a Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe não registaram qualquer pagamento. Em 2005, o Estado recebeu €297.700,67 e USD 9.116.191,53.

7.2.2.3 – Outros créditos

A extinção de empresas e organismos públicos tem, em muitos casos, sido acompanhada da transmissão para o Estado dos seus patrimónios residuais, ficando estes a cargo da DGT. Esses patrimónios incluem, frequentemente, créditos que lhe incumbe recuperar. A informação que a DGT disponibiliza, sobre este tipo de créditos do Estado, tem vindo a alargar-se a novas entidades. Além disso, como foram introduzidas numerosas correcções aos valores apresentados no ano precedente, o valor do crédito em 31 de Dezembro de 2004 não coincide com o que consta do Parecer sobre a CGE/2004.

Para o exercício de 2005 foi reportada informação relativa a dezasseis entidades cuja extinção originou a transferência de créditos para a DGT, mais três do que no ano precedente. Um dos casos reportado é o do Programa de Crédito CIFRE que não é incluído neste ponto para evitar duplicação de valores, uma vez que as receitas obtidas na recuperação destes créditos do Estado têm sido imputadas à liquidação do empréstimo do Estado ao Comissariado dos Desalojados, incluído no ponto 7.2.2.1.1 Empréstimos a cargo da DGT e da DGAERI. Assim, as catorze entidades consideradas neste ponto e os diplomas que as extinguiram são:

- ◆ CAE – Crédito Agrícola de Emergência (DL 439-D/89, de 23 de Dezembro)
- ◆ CNN – Companhia Nacional de Navegação, EP (DL 120/2001, de 17 de Abril)
- ◆ CRCB – Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau e Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA (DL 28/99, de 29 de Janeiro e DL 151-A/97, de 18 de Junho)
- ◆ CTM – Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP (DL 120/2001, de 17 de Abril)
- ◆ ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA (DL 64/98, de 17 de Março)
- ◆ EPAC Comercial – Produtos para a Agricultura e Alimentação, SA (DL 187/2001, de 25 de Junho)
- ◆ EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA (DL 572-A/99, de 29 de Dezembro)
- ◆ FA - Fundo de Abastecimento (DL 230/2002, de 31 de Outubro)
- ◆ FETT – Fundo Especial de Transportes Terrestres (DL 21/86, de 14 de Fevereiro)
- ◆ FGRC – Fundo de Garantia de Riscos Cambiais (403/90, de 21 de Dezembro)
- ◆ IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA (RCM 70/2002, de 6 de Agosto)
- ◆ IROMA – Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas (DL 239/2002, de 5 de Novembro)

- ◆ RNIP – Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, SGPS (DL 235/95, de 13 de Setembro)
- ◆ ULTRENA – Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis, SA (DL 252/99, de 7 de Julho)

Os valores destes créditos, que foram transmitidos para o Estado entre 1990 e 2004, e a evolução neles registada em 2005 são apresentados no quadro seguinte.

Quadro VII.11 – Créditos transferidos para o Estado. Evolução registada em 2005

(em euros)

	Crédito em 31.12.04	Movimentos de 2005			Crédito em 31.12.05
		Juros recebidos	Anulações	Recuperações	
CAE	21 156 440	198 019	16 032	169 597	20 970 811
CNN	85 011	2 107		509	84 502
CRCB	2 885 371	1 121	11 470		2 873 901
CTM	10 196				10 196
ENDAC	8 227				8 227
EPACCOM	1 511 302	30 256	1 980	52 263	1 457 059
EPAC	6 568 111	148 356	192 162	105 042	6 270 907
FA	8 997 338			72 616	8 924 721
FETT	636 231	203 618		59 655	576 575
FGRC	281 063				281 063
IPE	10 621 092	35 147	4 407	179 521	10 437 164
IROMA	14 377	510		14 377	0
RNIP	923 102	266 400		14 098	909 004
ULTRENA	76 118	5 189	1 569	5 801	68 748
Total	53 773 979	890 722	227 619	673 480	52 872 879

Os activos recebidos pela DGT nestes processos de extinção são créditos vencidos que, originalmente, tinham naturezas muito diferenciadas. A sua recuperação, por via judicial ou extra-judicial, tem-se revelado lenta. Assim, as suas taxas de recuperação variaram, em 2005, entre os 0% da CRCB, da CTM, da ENDAC e do FGRC e os 100% do IROMA, enquanto o total dos créditos por recuperar diminuiu apenas 1,7% (13% em 2004).

7.2.2.4 – Obrigações e títulos de dívida pública

No subsector dos serviços integrados há carteiras de obrigações e títulos de dívida pública geridas pela DGT, pela Direcção-Geral do Património (DGP), pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), pelo Instituto Camões (IC), pelo Instituto de Reinserção Social (IRS), pelos Serviços Sociais do Ministério das Finanças (SOFE) e pelos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (SSPCM). Entre estes activos incluem-se certificados de renda perpétua que proporcionaram, em 2005, juros no valor de €42.566.

A evolução, registada em 2005, no valor nominal das obrigações e dos títulos de dívida pública, com exclusão dos certificados de renda perpétua, está sintetizada no quadro seguinte. A única variação registada nas carteiras de obrigações e títulos de dívida pública deste subsector verificou-se na gerida pela DGP e tem origem na variação do câmbio da libra esterlina, moeda em que estão denominados os



títulos que integram a sua carteira. O rendimento proporcionado, em 2005, ascendeu a £ 1.235 e a €5.502, semelhante ao do ano anterior.

**Quadro VII.12 – Obrigações e títulos de dívida pública.
Evolução global em 2005**

(em euros)

Entidades	Valor		Variação	
	Em 31.12.04	Em 31.12.05	Em valor	Em %
DGT	144 981	144 981		
DGP	3.452	3 552	100	2,9
SSMF	32 836	32 836		
SSPCM	75	75		
Total	181 344	181 443	100	0,1

Fonte: DGT, DGP, SSMF e SSPCM

7.2.2.5 – Títulos de participação

Em 2005, este tipo de activo continuava, apenas, a estar registado na carteira gerida pela DGT, integrando unicamente os do INH¹. O valor nominal desta participação registou, em 2005, um aumento de cerca de 12%.

Apesar de ser um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, o Instituto Nacional de Habitação (INH) é dotado, desde 1991, de um capital representado por títulos de participação² (art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de Novembro), títulos esses que, para além do Tesouro, podem também pertencer a instituições financeiras públicas ou privadas³, e dispõe também de uma assembleia de participantes. O capital do INH pode ser aumentado a qualquer momento e o aumento decidido⁴ em 2004 destinou-se a financiar uma participação do INH na PORTO VIVO, SRU – Sociedade Urbana de Reabilitação da Baixa Portuense, no valor de €3,6 milhões.

Embora a despesa orçamental envolvida tenha sido autorizada e realizada em 2004, os títulos de participação só se consideram emitidos em 2005, porque a definição das condições de remuneração foi fixada pelo Despacho n.º 6240/2005 (2.ª série), de 23 de Março, do Ministro das Finanças.

Note-se, ainda, que a Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, Lei Quadro dos Institutos Públicos, não prevê que os institutos públicos disponham de um capital social ou estatutário representado por títulos e, nos termos do disposto no n.º 3 do seu artigo 19º, cabe ao Ministro da Tutela propor a nomeação dos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos, o que não é compatível com o que actualmente dispõem os estatutos do INH, ao preverem que tal proposta seja da iniciativa da

¹ Estes títulos são representativos do capital inicial do INH e não têm a mesma natureza dos títulos de participação que seguem o regime do Decreto-Lei n.º 321/85, de 5 de Agosto.

² Trata-se de uma situação sui generis porque nem o capital tem o significado que se lhe atribui nas sociedades comerciais nem os títulos de participação são idênticos aos que podem ser emitidos por sociedades, já que estes titulam empréstimos. Um e outros nascem de diploma legal específico que criou novos conceitos com designações comuns e legalmente atribuídas a objectos diferentes.

³ Actualmente, o capital do INH encontra-se subscrito pelo Estado (40%), CGD (55%) e PARPÚBLICA (5%).

⁴ Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, de 30 de Julho de 2004.

assembleia de participantes (artigo 7º do Decreto-Lei 202-B/86, de 22 de Junho, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 305/91, de 16 de Agosto).

O rendimento proporcionado em 2005, contabilizado como receita do Estado, foi de €2,9 milhões, valor superior ao registado em 2004 que fora de cerca de um milhão.

7.2.2.6 – Fundos de investimento

A carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, incluía, em 2005, unidades de participação (UP) de diversos fundos de investimento, mobiliários e imobiliários. Em 2005, regista-se a aquisição de 8.217.882 UP do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital. Como consequência, o valor nominal desta carteira registou um aumento de cerca de 70%.

Na distribuição inicial das UP do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital, o Estado recebeu dois milhões de títulos, num total de 45 milhões (4,4%). As restantes UP foram entregues a instituições de crédito credoras da LISNAVE. Estas UP deveriam ser reembolsadas até 30 de Junho de 2005, prazo já prorrogado uma vez que o inicial era de 31 de Dezembro de 2002. Em 2005 o Estado negociou nova prorrogação com todas as instituições de crédito detentoras de UP do Fundo, excepto com o Banco Totta, ao qual adquiriu pelo valor nominal a totalidade das UP que possuía.

Após esta operação o Estado passou a deter 10.217.882 UP, representando 22,7% do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital. Como as UP inicialmente atribuídas a instituições de crédito, e só estas, beneficiam de um rendimento garantido pelo Estado¹, em 2005, foram recebidos juros no valor de €84.294,70.

**Quadro VII.13 – Fundos de Investimento na carteira da DGT.
Evolução registada em 2005**

(em euros)

Identificação dos Títulos	Valor Nominal em 31.12.04	Movimentos em 2005	Valor Nominal em 31.12.05	Variação em %
FIQ CGD CAIXA CAPITAL	4 987 979		4 987 979	
FIQ PME CAPITAL	16 909 245		16 909 245	
FIQ PME CAPITAL RETEX	1 820 612		1 820 612	
FIQ PME INVESTIMENTOS	16 909 245		16 909 245	
FIQ INVESTIMENTOS RETEX	1 820 612		1 820 612	
FIQ API CAPITAL I	6 234 973		6 234 973	
FIIF Margueira Capital	9 975 958	41 011 273	50 987 231	411,1
Total	58 658 624	41 011 273	99 669 897	69,9

Fonte: DGT

7.2.2.7 – Participações societárias

Em 2005, estes activos estavam representados nas carteiras geridas pela DGT, pela DGP, pelo INETI, pelo INIAP, pelo LNEC e pelo Serviço Nacional Coudélico, enquanto as que transitoriamente ainda permaneciam na do IPAD foram transferidas para o ICEP². A evolução, registada nesse ano no seu

¹ Estes rendimentos são pagos aos participantes pelo IGCP, com verbas do OE, a título de encargos da dívida pública.

² Transferência realizada em cumprimento do estabelecido no Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro.



valor nominal, está sintetizada no quadro seguinte e traduziu-se por uma redução de 3,1%, determinada pela evolução da carteira da DGT.

**Quadro VII.14 – Participações societárias.
Evolução global em 2005**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor		Variação	
	Em 31.12.04	Em 31.12.05	Em valor	Em %
DGT	7 970 934,3	7 722 590,3	-248 343,9	-3,1
DGP	5,2	4,9	-0,2	-4,2
INETI	1 052,9	1 047,9	-5,0	-0,5
INIAP	35,6	35,6	0,0	0,0
IPAD	25,5	0,0	-25,5	-100,0
LNEC	12,5	8,2	-4,3	-34,5
SNC	2,1	2,1	0,0	0,0
Total	7 972 068,1	7 723 689,1	-248 379,0	-3,1

Fonte: DGT, DGP, INETI, INIAP, IPAD, LNEC e SNC

7.2.2.7.1 – Participações societárias a cargo da DGT

Desde a preparação do Parecer sobre a CGE/2003, é do conhecimento do Tribunal que algumas participações societárias, pertencentes ao Estado e geridas pela DGT, não eram reportadas nos moldes estabelecidos nas Instruções. São exemplo disso algumas acções recebidas com a extinção da IPE – Investimentos e Participações Empresariais. Para o exercício de 2005, e na sequência da auditoria efectuada, a DGT completou a informação já reportada. A situação da carteira de títulos do Estado em 31 de Dezembro de 2004, reportada no Parecer sobre a CGE/2004, não coincide com a que agora se apresenta porque a DGT retirou dela a PEC – Produtos Pecúarios e Alimentação, já extinta nessa data, e introduziu nela duas participações até então omitidas. O efeito da correcção introduzida é uma redução no valor nominal desta carteira de €39,8 milhões.

Em 31 de Dezembro de 2005, a carteira gerida pela DGT compreendia acções e quotas de 112 empresas (152 no início do ano), com o valor nominal de €7.722,6 milhões. A evolução registada em 2005 traduziu-se num decréscimo do seu valor nominal de €248,3 milhões (-3,1 %). O movimento anual da carteira está sintetizado no quadro seguinte. Para além das variações aí registadas, há a assinalar uma variação negativa de cerca de €15,5 milhões no valor nominal da carteira, decorrente de variações cambiais.

**Quadro VII.15 – Acções e quotas na carteira da DGT.
Evolução registada em 2005, por natureza dos movimentos**

Movimentos	Saídas		Movimentos	Entradas	
	Quantidade	Valor Nominal		Quantidade	Valor Nominal
Passagem a EPE	95 494	954 940 000	Aumento de capital	168 431 632	842 158 160
Alienação	174 688 767	228 372 266	Aquisição	160 000 000	160 000 000
Transformação de activos	8 475 020	42 375 100	Transformação de activos	500 000	2 500 000
Extinção	2 032 216	12 176 600	Criação	3 750	375 000
Outros	14	70	Outros	1 000 001	35 684
Total	185 291 511	1 237 864 036	Total	329 935 383	1 005 068 844

Fonte: DGT

7.2.2.7.1.1 – Movimentos de redução da carteira

A evolução da carteira, negativa quer em número de empresas quer no seu valor nominal global, resulta de variações positivas e negativas, algumas das quais muito significativas. As variações negativas compreendem a passagem de sociedades anónimas a entidades públicas empresariais (EPE), a alienação de títulos, a transformação de activos financeiros, a extinção de empresas e outros movimentos.

7.2.2.7.1.1.1 – Passagem de SA a EPE

O movimento de saída de títulos da carteira com maior significado foi o que resultou da transformação de todas as sociedade anónimas hospitalares em EPE, operada pelo Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro. Deste modo, saíram da carteira de participações societárias do Estado 31 empresas com um capital social global de €954,9 milhões. Este movimento tem a sua contrapartida num aumento de participações não societárias que é referido em 7.2.2.8.

7.2.2.7.1.1.2 – Alienação

As alienações aqui registadas respeitam a acções da EDP, GALP, EUROMINAS, NATGAS, Real Companhia Vinícola e SODERA.

Em 2005, foi aprovada a 6.ª fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal, SA¹, operação que consistiu numa emissão, pela PARPÚBLICA, de obrigações susceptíveis de permuta ou reembolso com as acções da EDP, a adquirir à DGT. Ora, à data da aprovação do Decreto-Lei n.º 209-A/2005 a DGT não era detentora de quaisquer acções da EDP. De facto, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo seu Despacho n.º 823/2004, de 23 de Dezembro, determinara a venda à PARPÚBLICA de um lote de acções da EDP, 149.250.262 pelo preço de €340.290.597,36, transacção que se concretizou por contrato de 28 desse mesmo mês. Concluída esta operação, o Estado deixara, no final de 2004, de ter participação directa na EDP.

Pese embora este facto, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou² que a DGT adquirisse à PARPÚBLICA 160 milhões de acções da EDP, para em seguida lhe poder vender essas mesmas acções, assim cumprindo o disposto no citado diploma legal. Para pagamento das acções adquiridas, a DGT entregou 13.373.134 acções da GALP Energia SGPS, para o efeito valorizadas em €30,15, cada uma. Por outro lado, a DGT recebeu da PARPÚBLICA €2,52 por cada acção da EDP alienada, valor fixado nos termos do n.º 4 da RCM n.º 186-A/2005. Os custos destas duas operações de compra e venda de acções da EDP, foram suportados pela PARPÚBLICA, de acordo com os despachos que as autorizaram.

O Tribunal questionou o Ministro das Finanças e da Administração Pública e a DGT sobre o motivo que justificou a compra à PARPÚBLICA destas acções da EDP porque, como os títulos já pertenciam à PARPÚBLICA, poderia dar-se por cumprida a obrigação estipulada no n.º 3 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 209-A/2005, sem necessidade destas operações de compra e venda e sem os correspondentes

¹ Decreto-Lei n.º 209-A/2005, de 2 de Dezembro, e RCM n.º 186-A/2005, publicada no Diário da República, I Série B, de 9 de Dezembro.

² Despacho n.º 757/2005 e Despacho n.º 758/2005 do SETF, ambos de 7 de Dezembro.



custos. Na sua resposta a DGT afirma que a operação teve por objectivo dar cumprimento ao citado decreto-lei, não tendo acarretado nenhum custo para o orçamento do Estado.

Por seu turno, o Ministro das Finanças justificou a operação de venda de acções da EDP à PARPÚBLICA com a necessidade de determinar o momento em que se inicia a operação de privatização:

“Face a estas disposições, e salvo melhor opinião, a posição do Tribunal de que estas disposições visavam apenas assegurar que a PARPÚBLICA teria as acções na sua posse não colhe, pois considerou-se que o legislador apontava inequivocamente para a necessidade de realização de uma venda directa das acções pela DGT à PARPÚBLICA como forma de determinação do momento em que se procede à operação de privatização, nos termos legalmente exigíveis à face do regime aplicável às privatizações.”

Não se pôs em causa que o legislador, isto é, o Governo, considerou necessária a venda pela DGT à PARPÚBLICA de acções da EDP que a DGT não possuía, pelo que esta teve que, previamente, as comprar à própria PARPÚBLICA. A razão desta necessidade é que não resultava clara do texto do diploma legal aprovado pelo Governo. O motivo agora invocado – determinação do momento inicial da operação de privatização – merece, pois, ser apreciado. Diz o Governo duas coisas: que a operação de privatização se iniciou com a venda pela DGT à PARPÚBLICA de acções da EDP e que era necessário determinar esse momento, por força da legislação aplicável às privatizações.

Ora, a alienação de acções realizada pela DGT e a correspondente aquisição efectuada pela PARPÚBLICA, empresa detida a 100% pelo Estado, não configuram qualquer operação de privatização porque os títulos continuaram na posse de uma entidade que integra o sector público. Acresce que várias têm sido as alienações de acções realizadas pela DGT, tendo como comprador a PARPÚBLICA, que o Governo não considerou operações de privatização, não tendo por isso sido realizadas ao abrigo da Lei Quadro das Privatizações.

Em segundo lugar, o Governo afirma, sem a citar, que a legislação aplicável às privatizações impõe a determinação do momento em que se inicia um processo de privatização. A Lei Quadro das Privatizações, Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, não inclui qualquer disposição que, directa ou indirectamente, possa ser interpretada como estabelecendo tal obrigação.

Nestas circunstâncias, o Tribunal mantém que nada justifica as operações de compra e venda de acções da EDP, realizadas entre a DGT e a PARPÚBLICA, as quais, necessariamente, comportaram custos administrativos directamente imputados ao orçamento do Estado de 2005 e ainda custos para a PARPÚBLICA, sem prejuízo de aprofundamento posterior.

O Estado era detentor de 2 acções da EUROMINAS com o valor nominal global de €10. A empresa propôs adquirir esta participação do Estado ao preço de €14,5/acção, valor contabilístico em 31 de Dezembro de 2003. A alienação, nos termos propostos, foi autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 11 de Fevereiro de 2005.

A NATGAS, empresa constituída pelo consórcio vencedor do concurso para a exploração, em regime de serviço público, do terminal de gás natural liquefeito e do gasoduto de gás natural¹, na qual o Estado participou na empresa subscrevendo e realizando 300.000 acções equivalentes a 10% do seu capital social, ficou sem objecto e inactiva quando foi revogada a concessão daquele serviço.

¹ A RCM n.º 2/92, de 9 de Janeiro adjudicou ao consórcio formado por GDP-GDF-RUHRGAS-TOTAL-FAF-Quintas & Quintas a concessão deste serviço, mas, a RCM n.º 14/93, de 11 de Fevereiro, revogou esta adjudicação.

Um dos membros do consórcio, a Quintas & Quintas, adquiriu as participações estrangeiras na NATGAS, a preço simbólico, e, posteriormente, a TRANSGAS adquiriu todas as participações nacionais, com exceção da participação do Estado, tornando-se sócia maioritária. Em 2002, é feita uma primeira proposta de aquisição da participação do Estado, mas, não teve seguimento. Mais tarde, por Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto da Indústria e da Inovação, de 19 de Dezembro de 2005, foi aceite a proposta da TRANSGAS de aquisição ao preço de €1,27 euros/acção, que fora o preço pago aos accionistas privados.

O Estado português perdeu nesta operação a diferença entre os 300.000 contos (€1,5 milhões aproximadamente) de capital realizado e os €381.000 agora recebidos, mas, se se fosse para a dissolução da empresa poderia não receber mais do que €79.989,23, valor contabilístico da sua participação em 31 de Dezembro de 2004.

O Estado era detentor de 6 acções da Real Companhia Vinícola com o valor nominal global de €30. A Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro, SA, accionista maioritária daquela empresa, propôs adquirir esta participação do Estado ao preço de €20/acção, em 3 de Setembro de 2004. A alienação, nos termos propostos, foi autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 25 de Novembro de 2004, e o correspondente contrato de compra e venda foi assinado em 31 de Janeiro de 2005.

Na qualidade de sucessor da extinta IPE – Investimentos e Participações Empresariais, o Estado detinha na SODERA uma participação minoritária, com o valor nominal global de €10.156,25. A sociedade estava inactiva. Por despacho de 14 de Janeiro de 2005, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, foi autorizada a sua venda a um particular, pelo preço de €4.062,50.

7.2.2.7.1.1.3 – Transformação de activos

Em Janeiro de 2005 foi deliberado um aumento de capital social da EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa no valor de €2,5 milhões, que foi integralmente realizado pelo Estado com a entrega da sua participação na Estaleiros Navais de Viana do Castelo, cerca de 8,5 milhões de títulos com o valor nominal de €42,4 milhões. Em consequência desta operação, saíram da carteira do Estado as acções da Estaleiros Navais de Viana do Castelo e entraram 500.000 novas acções da EMPORDEF.

7.2.2.7.1.1.4 – Extinção

Em 2005 foram extintas quatro empresas participadas pelo Estado, com a correspondente saída de acções da sua carteira: a ENU – Empresa Nacional de Urânio, 11.000 acções, a EURO 2004 – Sociedade Promotora da Realização em Portugal da Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004, 2.500 acções, a IPE – Tecnologias de Informação, 2.000.000 acções, e a Portugal 2004 – Sociedade de Acompanhamento e Fiscalização do Programa de Construção dos Estádios e Outras Infra-Estruturas para a Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004, 18.716 acções. Tratou-se do encerramento de processos de liquidação encetados em anos anteriores.

7.2.2.7.1.1.5 – Outros movimentos

Em resultado de um processo de redução de capital para absorção de prejuízos, o Estado perdeu a sua participação residual (14 acções) na Torralta – Club Internacional de Férias, SA.



7.2.2.7.1.2 – Movimentos de aumento da carteira

A carteira de acções e quotas, gerida pela DGT, registou variações positivas resultantes de aumentos de capital subscritos pelo Estado, da aquisição de títulos, da criação de novas empresas, da transformação de activos financeiros e de outros movimentos.

7.2.2.7.1.2.1 – Aumentos de capital

Em 2005, registaram-se na carteira as entradas de acções da Caixa Geral de Depósitos (CGD) e da Rádio e Televisão Portuguesa (RTP), resultantes de aumentos de capital deliberados em 2003, 2004 e 2005.

Em 16 de Dezembro de 2004 foi deliberado proceder a um aumento do capital social da CGD, no valor de €500 milhões, a realizar em numerário e com acções da EDP. Embora as acções e o numerário tenham sido entregues à CGD em 2004, o aumento de capital só foi formalizado em Janeiro de 2005, razão pela qual o movimento está incluído nos movimentos da carteira ocorridos em 2005.

Este aumento de capital teve um prémio de emissão de €300 milhões o que, na proposta da CGD, se justificava pela maior flexibilidade que haveria na utilização de prémios na cobertura de prejuízos transitados, uma situação que se previa vir a ocorrer no exercício¹. No entanto, como os prejuízos transitados foram muito mais elevados do que o previsto, este aumento de capital com prémio não foi suficiente para permitir a distribuição de dividendos em 2005².

A RTP resultou da extinção da Portugal Global, SGPS, SA, ocorrida em 2003, e o seu capital social inicial foi realizado com bens desta empresa. Seguidamente foram deliberados três aumentos de capital:

- ◆ Em 15 de Dezembro de 2003 foi deliberado um aumento no valor de €40.000.000. A realização teve lugar em Dezembro de 2003 (€13,1 milhões pagos pelo FRDP) e Fevereiro de 2004 (€26,9 milhões pagos por despesa orçamental).
- ◆ Em 25 de Fevereiro de 2004, foi deliberado um aumento no valor de €216.828.585. A realização incluiu a conversão de um empréstimo do FRDP, no valor de cerca de €117,6 milhões. A realização da parcela em numerário fez-se em três tranches: €45 milhões em Abril e €27,1 milhões em Junho de 2004, por via orçamental, e €27,1 milhões em Janeiro de 2005, pagos pelo FRDP.
- ◆ Em 18 de Julho de 2005 foi deliberado um aumento no valor de €55.700.000. A realização fez-se por via orçamental em duas tranches de igual valor, sendo a primeira paga em 19 de Julho e a segunda em 13 de Dezembro.

¹ De acordo com o relatório e contas da CGD, em 2004, as menos-valias associadas à alienação de acções do BCP e EDP e às acções do BCP que permaneceram em carteira e os custos associados às responsabilidades do fundo de pensões, transferido para a Caixa Geral de Aposentações, ascenderam a €1.522 milhões, dos quais 455 milhões foram cobertos com reservas e o restante foi levado a resultados transitados do exercício. A previsão apresentada pela CGD com a proposta de aumento de capital era de resultados transitados no valor de cerca de €700 milhões.

² O resultado líquido do exercício foi aplicado em reserva legal e na cobertura parcial dos resultados transitados, por não poder haver lugar à distribuição de dividendos enquanto se mantiver a situação de prejuízos transitados.

O registo comercial destas operações só teve lugar em Setembro de 2005. A razão do atraso na formalização dos aumentos de capital prende-se com a avaliação do valor dos bens transferidos da Portugal Global, que constituíram o capital inicial da nova empresa.

7.2.2.7.1.2.2 – Aquisição

Os únicos títulos adquiridos em 2005 foram as acções da EDP, vendidas pela PARPÚBLICA, operação que foi acima analisada no ponto 7.2.2.7.1.1.2.

7.2.2.7.1.2.3 – Transformação de activos

A única operação que há registar, em 2005, é a referida no ponto 7.2.2.7.1.1.3, relativa ao aumento de capital social da EMPORDEF, integralmente realizado pelo Estado com a entrega da sua participação na Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

7.2.2.7.1.2.4 – Criação

Pelo Decreto-Lei n.º 200/2005, de 14 de Novembro, foi criada a Portugal Vela 2007 – Sociedade Promotora da Realização em Portugal do Campeonato Mundial de Classe Olímpicas de Vela de 2007, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos. O capital social de €500 000 foi subscrito pelo Estado em 75% e pelo município de Cascais em 25%. As acções subscritas pelo Estado foram realizadas por via orçamental.

7.2.2.7.1.2.5 – Outros movimentos

Em 2005, regista-se a entrada em carteira de um milhão de acções da Hidroeléctrica de Cahora Bassa. Aquando da constituição da empresa, em 1975, uma parte das acções que caberiam ao Estado português, por força das despesas de investimento realizadas no empreendimento, foram colocadas em nome do Banco de Fomento Nacional, por razões de natureza política. Como acto preparatório da execução de um acordo relativo à participação do Estado português na empresa, a DGT solicitou ao BPI, sucessor daquele banco, a entrega da cautela representativa da referida participação ao que este correspondeu, sem que tenha havido quaisquer custos envolvidos.

Registou-se, ainda, a entrada em carteira de uma acção da SPE - Sociedade Portuguesa de Empreendimentos que, no processo de rateio de uma redução de capital ocorrida no ano anterior, veio a ser atribuída ao Estado.

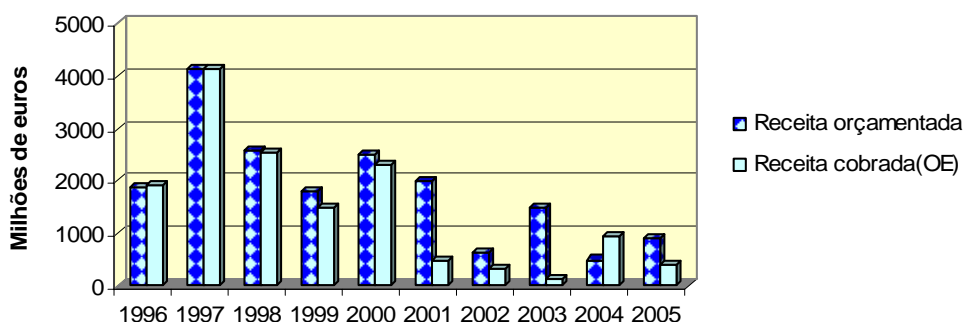
7.2.2.7.1.3 – Receitas

As participações em análise proporcionaram ao Estado €84,6 milhões de dividendos, valor muito inferior ao de 2004 que fora de €448,2 milhões. Os dividendos recebidos em 2005 referem-se a nove empresas: ANA, Administração dos Portos do Douro e Leixões, EDM, GALP, IPE Macau, PARPÚBLICA, PT, REN e Sonagi.



A alienação de acções integradas na carteira do Estado proporcionou uma receita de €403,6 milhões, valor bastante inferior aos €925 milhões previstos no orçamento inicial. O gráfico seguinte traça a evolução da receita relativa à alienação de partes sociais pelo Estado, em termos de receita cobrada e de cumprimento das metas orçamentais.

Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado 1996-2005



7.2.2.7.2 – Participações societárias a cargo outras entidades

Em 2005, o valor nominal das participações societárias sob gestão de outras entidades regista variações pouco significativas. Destacam-se a transferência de uma participação gerida pelo IPAD para o ICEP e a transferência de várias participações geridas pela DGP para o IDP, que têm como contrapartida variações de sentido inverso em carteiras de entidades do subsector dos serviços e fundos autónomos. A estes movimentos junta-se a alienação de uma participação do INETI na AMBELIS, que gerou uma receita de €685,00, e a redução de capital social ocorrida na mesma empresa e que se traduziu na diminuição do valor nominal da carteira do LNEC.

As restantes carteiras não registaram movimentos e não foram recebidos quaisquer rendimentos em 2005.

7.2.2.8 – Participações em entidades não societárias

Neste ponto são analisadas as participações de capital detidas pelo IDRHa, pelo INETI, pelo INIAP e pelo LNEC em entidades que não revestem a forma societária e as entidades públicas empresariais (EPE) a que se refere o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro. Em resultado de alterações introduzidas por alguns dos organismos que reportaram a informação, o valor destas participações em 31 de Dezembro de 2004 não coincide com o que consta do Parecer sobre a CGE/2004. Em 2005, o valor nominal destes activos não registou variações significativas, excepto no que toca às EPE que registaram uma variação positiva de elevado valor, como se pode ver no quadro seguinte.

Em 31 de Dezembro de 2005, existiam 38 EPE com um capital estatutário global de €4.479,4 milhões, mais 32 do que no termo do exercício de 2004. As novas EPE são a EP – Estradas de

Portugal, que resultou da transformação do Instituto de Estradas de Portugal¹, e 31 hospitais, parte dos quais resultantes da transformação de sociedades anónimas e parte da transformação de serviços públicos da área da saúde².

**Quadro VII.16 – Participações em entidades não societárias.
Evolução global em 2005**

(em milhares de euros)

	Valor		Variação	
	Em 31.12.04	Em 31.12.05	Em valor	Em %
EPE	3 039 517,0	4 479 417,0	1 439 900,0	47,4
Outras Participações:				
IDRHa	3,5	3,5	0,0	0,0
INETI	2 950,9	2,887,8	-63,1	-2,1
INIAP	257,6	257,6	0,0	0,0
LNEC	218,5	230,1	11,6	5,3
Total	3 042 947,5	4 482 796,0	1 439 848,4	47,3

Fonte: IGF, IDRHa, INETI, INIAP e LNEC

O valor nominal da carteira de participações não societárias do LNEC em 31 de Dezembro de 2004 difere do que, para a mesma data, consta do Parecer sobre a CGE/2004 devido a correcções introduzidas pelo Laboratório na informação prestada para efeitos do presente Parecer. Em 2005, a variação registada no valor nominal desta carteira resulta de variações cambiais.

A carteira de participações não societárias do INETI regista, em 2005, uma variação global reduzida que resulta de movimentos significativos de sinal contrário. Assim, o INETI aumentou a sua participação na PROMONET – Associação Promotora de Novas Empresas e Tecnologias de 0,68% para 31,6%, realizando um aumento de capital no valor de €148.500,00. Por outro lado, deixou de participar em cinco outras entidades³ do que resultou uma diminuição de €211.615 no valor nominal da sua carteira de participações não societárias. Num destes casos, a dissolução da associação proporcionou ao INETI uma receita de €54.928. Noutra a perda do estatuto de associado traduziu-se, adicionalmente, na perda de suprimentos realizados no valor de €11.891.

O INETI justifica a sua opção de saída das duas associações que não se extinguíram por, num dos casos, a entidade ter entrado em processo de extinção e, no outro, por não haver projectos em comum com o Instituto e existir a obrigação de pagamento de uma quota anual.

As restantes carteiras não registaram movimentos. Das entidades analisadas neste ponto, apenas a NAV – Navegação Aérea de Portugal entregou ao Estado cerca de €0,6 milhões, a título de remuneração de capital estatutário, valor bastante inferior aos cerca de €0,9 milhões registados em 2004.

7.2.2.9 – Organizações financeiras internacionais

As participações de Portugal em algumas organizações financeiras internacionais podem ser consideradas como activos financeiros. De acordo com a informação fornecida pela DGAERI, estão

¹ Transformação operada pelo Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro.

² Transformação operada pelo Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro.

³ Em três destes casos a entidade foi extinta por falência ou dissolução.



nestas condições as participações em onze instituições. O valor nominal destas participações e a evolução registada em 2005 é a que, sinteticamente, se apresenta no quadro seguinte.

**Quadro VII.17 – Participações em organizações financeiras internacionais.
Evolução e encargos suportados em 2005, por organização**

Instituição	Número de Títulos		Valor Nominal em 31.12.05			Encargos em 2005	
	31.12.04	31.12.05	Divisa	Unitário	Total (10 ³)	Natureza do encargo	Montante (10 ³)
BIRD	5 460	5 460	USD	120 635	658 667,1		
BERD	8 400	8 400	EUR	10 000	84 000	Realização de capital em numerário	EUR 1 181,25
SFI	8 324	8 324	USD	1 000	8 324		
MIGA	673	673	USD	10 820	7 281,9		
BEI			EUR		1 291 287		
BID	4 474	4 474	USD	12 063,5	53 972		
CII	182	182	USD	10 000	1 820	Realização de capital em numerário	USD 220,83
BAD	4.899	4.899	BUA (*)	10 000	48 990	Realização de capital em numerário	EUR 184,72
FCPB	100	100	UA (**)	7 566,5	756,6		
CEB	83 538	83 538	EUR	1 000	83 538		
BAsD	12 040	12 040	USD	12 063,5	145 244,5	Resgate de promissória e realização de capital em numerário	EUR 1 654,25

(*) BUA = 1 DSE

(**) UA = 1 DSE

Fonte: DGAERI

Sobre o ponto 7.2 foram ouvidos o Ministro das Finanças, a DGT e a DGAERI, não tendo sido recebida resposta desta última.

7.3 – Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

7.3.1 – Enquadramento

A análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido por 83 serviços e fundos autónomos (SFA), em termos da natureza, número, valor nominal¹, movimentos do ano e posição das carteiras no final dos anos de 2004 e 2005.

Procedeu-se ainda ao confronto dos valores da receita e da despesa constantes da informação enviada pelos SFA em cumprimento das Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, com os inscritos, respectivamente, no capítulo 11 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), no mapa 32 com a “Discriminações das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos” da Conta Geral do Estado de 2005 (Volume II - tomos VI e VII).

Relativamente à composição do universo do subsector dos SFA comparativamente ao ano anterior destaca-se a entrada de três Universidades, que já eram detentoras de activos financeiros no final de 2004 e cujo património nunca fora declarado a este Tribunal – Universidades da Beira Interior, de Évora e do Minho. Por outro lado, deixou de deter activos financeiros nas condições enunciadas nas

¹ Com excepção das unidades de participação em fundos de investimento, em que foi considerado o valor de cotação, por não existir valor nominal.

Instruções o Hospital Cândido Figueiredo, de Tondela, e não foram considerados, no início do exercício em apreço, as seguintes entidades:

- ◆ Serviços Sociais do Ministério da Saúde (SSMS) em virtude da sua fusão (concretizada em Julho de 2005 pelo Decreto Regulamentar n.º4/2005, de 9 de Junho) nos Serviços Sociais da Presidência de Conselho de Ministros, organismo que integra o subsector Estado.
- ◆ Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), por ter sido esclarecido em 2005 que as obrigações estrangeiras que tinham sido integradas na análise relativa ao ano anterior tinham prazo inferior a um ano.
- ◆ Região de Turismo do Algarve (RTA), que não consta do Orçamento nem da Conta Geral do Estado (CGE) por dever ser considerada um organismo autónomo da administração local, tendo em conta que os municípios participantes são maioritários na respectiva comissão regional, que vários aspectos do seu funcionamento são disciplinados pelo regime aplicável à administração local (pessoal, finanças) e, finalmente, que o Governo exerce sobre as regiões de turismo uma mera tutela administrativa, semelhante à prevista no artigo 242º da Constituição para as autarquias locais.

No quadro seguinte encontram-se sistematizados os 83 SFA, detentores de activos financeiros nas condições referidas nas Instruções n.º 2/00.

Quadro VII.18 – Composição das carteiras dos SFA por natureza de activos¹

Entidades	Tipos de activos							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Administração Regional de Saúde do Norte			X		X			
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo					X	X		
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve					X	X		
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte							X	
Comissão de Mercado de Valores Mobiliários			X					
Caixa Geral de Aposentações			X		X			
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	X		X					
Centro Hospitalar de Caldas da Rainha *			X					
Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro-Rovisco Pais *			X					
Escola Superior Agrária de Beja						X		
Escola Superior Agrária de Elvas						X		
Escola Superior Agrária de Ponte de Lima						X		
Escola Superior Agrária de Santarém						X		
Faculdade de Arquitectura/Universidade Técnica de Lisboa *			X					
Faculdade de Belas Artes / Universidade de Lisboa *			X					
Faculdade de Ciências / Universidade de Lisboa						X		
Faculdade de Ciências Médicas / Universidade Nova de Lisboa					X			
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas / Unvers. Nova de Lisboa					X	X		
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Faculdade de Economia / Universidade Nova de Lisboa					X			
Faculdade de Engenharia / Universidade Porto					X	X		
Faculdade de Medicina Veterinária *			X					
Fundação para a Ciência e a Tecnologia					X	X		
Fundo de Acidentes de Trabalho		X	X				X	
Fundo de Fomento Cultural	X				X	X		
Fundo de Garantia Automóvel		X	X	X	X		X	
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	X				X			
Fundo de Renda Vitalícia			X					

¹ As entidades assinaladas com (*) são detentoras em exclusivo de certificados de renda perpétua.



Tribunal de Contas

Handwritten signatures and initials in blue ink.

Entidades	Tipos de activos							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Fundo de Regularização da Dívida Pública	X		X					X
Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado	X							
Hospital Júlio de Matos *			X					
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	X		X					
Instituto de Apoio às PME'S e ao Investimento	X				X	X	X	
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	X				X		X	
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações						X		
Instituto da Conservação da Natureza					X			
Instituto do Desporto de Portugal					X			
Instituto de Emprego e Formação Profissional	X					X		
Instituto Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	X			X	X		X	
Instituto de Turismo de Portugal	X				X	X	X	
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	X		X					
Instituto de Gestão do Crédito Público					X			
Instituto de Higiene e Medicina Tropical / Universidade Nova de Lisboa					X			
Instituto Nacional de Habitação	X				X			
Instituto Nacional de Propriedade Industrial						X		
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge						X		
Instituto de Orientação Profissional / Universidade de Lisboa			X					
Instituto Politécnico de Beja					X			
Instituto Politécnico de Bragança					X			
Instituto Politécnico de Coimbra					X	X		
Instituto Politécnico de Leiria						X		
Instituto Politécnico de Portalegre						X		
Instituto Politécnico do Porto	X				X			
Instituto Português do Património Arquitectónico					X			
Instituto Português de Qualidade						X		
Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa					X	X		
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação/Universidade Nova Lisboa					X			
Instituto Superior Técnico					X	X		
Instituto de Tecnologia Química e Biológica / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Instituto dos Vinhos do Douro e Porto					X			
Instituto da Vinha e do Vinho						X		
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	X				X	X	X	
Obra Social do Ministério das Obras Públicas, Transporte e Habitação	X							
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento					X			
Oficinas Gerais de Material de Engenharia					X			
Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores	X							
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	X							
Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa	X							
Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	X				X			
Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa	X							
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	X							
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	X							
Universidade dos Açores					X			
Universidade do Algarve					X	X		
Universidade de Aveiro	X				X	X		
Universidade da Beira Interior					X	X		
Universidade de Coimbra					X	X	X	X
Universidade de Évora					X	X		
Universidade da Madeira					X	X		
Universidade do Minho					X	X		
Universidade Nova de Lisboa / Reitoria					X			
Universidade do Porto / Reitoria	X				X	X		
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria					X	X		
Número de SFA /Activos	25	2	17	2	47	36	9	2

Legenda

1 – Créditos

2 – Obrigações

3 – Títulos de Dívida Pública

4 – Títulos de Participação

5 – Participações societárias

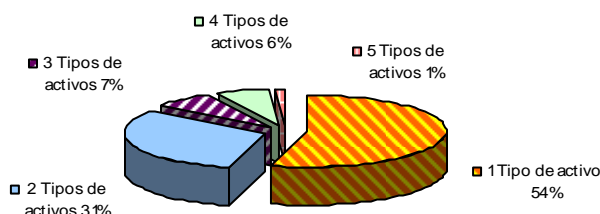
6 – Participações não societárias

7 – Fundos de investimento

8 – Outros Activos

À semelhança do que vem sendo registado nos anteriores exercícios, a maioria dos SFA analisados (cerca de 54 %) detinha uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro, principalmente participações societárias e não societárias, como ilustra o gráfico seguinte.

Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos



7.3.2 – Evolução global em 2005

No final do ano de 2005, o património financeiro declarado pelos 83 SFA atingia um valor nominal de €6.392,9 milhões¹, o que representa uma evolução bastante significativa de €1.487,2 milhões (+30,3%) em relação ao final de 2004, tendo ainda proporcionado rendimentos no valor de €102,0 milhões².

Quadro VII.19 – Evolução do património financeiro

(em euros)

Tipo de activos	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2004	31-12-2005	Total	%	
Créditos por empréstimos	2.234.652.834	2.380.900.979	146.248.145	6,5	15.091.166
Créditos por garantias	1.246.309	1.246.309	0	-	0
Outros créditos	6.079.289	6.079.289	0	-	0
Obrigações	113.664.378	102.290.965	-11.373.413	-10,0	3.272.507
Títulos de dívida pública	1.975.171.879	3.286.963.681	1.311.791.802	66,4	80.274.003
Títulos de participação	924.084	884.164	-39.920	-4,3	19.948
Fundos de investimento	338.341.932	369.205.798	30.863.866	9,1	111.879
Participações societárias	94.423.871	98.173.214	3.749.342	4,0	572.893
Participações não societárias	128.642.146	137.127.334	8.485.188	6,6	0
Outros	12.497.260	10.004.204	-2.493.056	-19,9	2.615.267
Total	4.905.643.982	6.392.875.937	1.487.231.955	30,3	101.957.662

O valor global do património financeiro dos SFA em 31 de Dezembro de 2004 indicado no Quadro VII.19 difere do constante no anterior Parecer para a mesma data, resultante, no essencial, da exclusão

¹ Não inclui o montante de capital inicialmente entregue para constituição dos certificados de renda perpétua detidos em carteira por 9 SFA, em virtude de não ser possível apurar o seu valor.

² Neste valor estão incluídas as rendas proporcionadas pelos certificados de renda perpétua, no valor de €5,8 milhares.

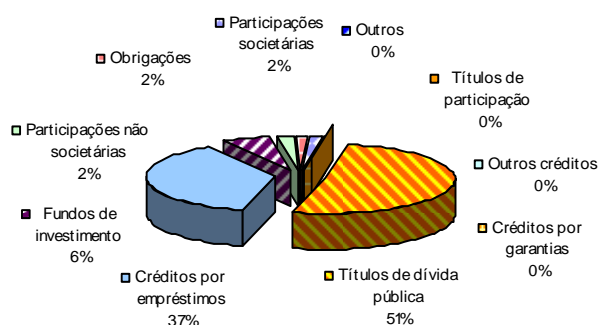


e integração de várias carteiras¹, de correcções à informação decorrentes de movimentos não reportados oportunamente, bem como do cruzamento da informação relativa a participações comuns.

No exercício em apreço, continua a merecer destaque a evolução registada no valor nominal dos títulos de dívida pública (€1.311,8 milhões), representando 88,2% da evolução global, e que se relaciona, essencialmente, com a carteira da Caixa Geral de Aposentações (CGA). Dos restantes tipos de activos, salienta-se a evolução dos créditos por empréstimos (€146,2 milhões) e, contrariando os decréscimos verificados em anos anteriores, a variação positiva registada nas participações societárias (€3,7 milhões).

Em termos de representatividade dos vários tipos de activos no valor global do património financeiro, continuou a verificar-se uma grande disparidade, que se acentuou no exercício em apreço relativamente aos títulos de dívida pública que, no final do ano, representavam 51% do valor global do património financeiro. Outros activos há que continuam a não ter expressão, como é o caso dos títulos de participação e dos créditos por execução de garantias.

Gráfico VII.4 – Composição do património financeiro no final de 2005



Face à dimensão do universo sob análise², optou-se por evidenciar no quadro seguinte a evolução global do património financeiro por entidades gestoras possuidoras de carteiras de valor superior, no final do ano, a €500 milhares, uma vez que a maioria dos SFA (61%) continuou a deter carteiras de activos inferiores àquele valor.

¹ Conforme foi referido no ponto 7.3.1.

² O universo das entidades consideradas para efeitos da análise realizada reduz-se a 77 SFA, em virtude de existirem 6 SFA detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua.

Quadro VII.20 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2004	31-12-2005	Total	%	
Caixa Geral de Aposentações	1.906.259.102	3.196.570.899	1.290.311.797	67,7	77.523.593
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	1.206.863.116	1.361.049.676	154.186.560	12,8	19.681
Instituto de Turismo de Portugal	547.796.236	583.659.302	35.863.066	6,5	2.066.056
Instituto Nacional de Habitação	308.128.068	289.839.996	-18.288.072	-5,9	10.145.139
Fundo de Garantia Automóvel	187.078.907	194.203.936	7.125.029	3,8	5.370.623
Inst de Gestão e Alienação do Património Habit.do Estado	189.911.020	189.884.288	-26.732	0,0	5.347
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	132.828.827	158.416.919	25.588.092	19,3	982.687
Instituto de Emprego e Formação Profissional	162.251.904	150.350.014	-11.901.890	-7,3	0
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	78.580.438	71.718.138	-6.862.300	-8,7	37.793
Fundo de Regularização da Dívida Pública	54.260.928	50.990.891	-3.270.037	-6,0	3.824.237
Inst. de Financ. e Apoio ao Des. da Agricultura e Pescas	42.380.599	49.171.892	6.791.293	16,0	658.369
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	24.182.135	25.219.481	1.037.346	4,3	0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	10.450.512	12.012.668	1.562.155	14,9	650.592
Instituto Superior Técnico	10.301.423	10.306.423	5.000	0,0	23.375
Comissão de Mercado de Valores Mobiliários	5.100.000	8.080.000	2.980.000	58,4	210.120
Comissão de Coordenação da Região do Norte	4.987.979	4.987.979	0	0,0	0
Universidade do Porto / Reitoria	4.484.571	4.800.762	316.191	7,1	0
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	3.631.619	3.631.619	0	0,0	0
Fundo de Acidentes de Trabalho	3.351.061	3.351.059	-2	0,0	2.026
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	2.818.739	3.218.815	400.076	14,2	230.338
Universidade de Aveiro	2.587.498	2.838.498	251.000	9,7	0
Fundo de Renda Vitalícia	2.958.124	2.747.804	-210.320	-7,1	160.702
Universidade do Minho	1.542.474	2.194.974	652.500	42,3	0
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	1.964.331	1.963.252	-1.079	-0,1	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	1.854.880	1.850.565	-4.315	-0,2	7.595
Fundo de Fomento Cultural	1.532.278	1.466.470	-65.807	-4,3	0
Instituto de Conservação da Natureza	1.377.400	1.377.400	0	0,0	0
Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado	211.935	1.023.760	811.825	383,1	0
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	1.517.320	1.518.254	934	0,1	457
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	690.103	617.135	-72.968	-10,6	31.974
Outras (*)	3.760.457	3.813.069	52.614	1,4	6.958
Total	4.905.643.982	6.392.875.937	1.487.231.955	30,3	101.957.662

(*) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 47 SFA.

Da leitura do quadro pode observar-se que 71,3% do valor global do património financeiro se concentrava, em 31 de Dezembro de 2005, nas carteiras de apenas dois SFA, a CGA e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI), sendo a primeira constituída, quase na totalidade, por títulos de dívida pública e a segunda, essencialmente, por créditos.

7.3.3 – Evolução por tipo de activos financeiros

7.3.3.1 – Créditos

Os créditos objecto de análise decorrem da concessão de empréstimos, de subsídios reembolsáveis, de suprimentos e de prestações acessórias e suplementares de capital com prazo de reembolso superior a 12 meses. Procede-se ainda à análise, em pontos distintos, dos créditos por execução de garantias e dos créditos transmitidos, independentemente do prazo de reembolso estabelecido. O valor total dos



créditos ascendia a €2.388,2 milhões no final de 2005, reflectindo um acréscimo de €146,2 milhões (+6,5%).

Relativamente aos créditos por empréstimos concedidos reportados pelo Instituto de Turismo de Portugal (ITP) importa referir que, na sequência da auditoria realizada com referência ao ano económico de 2004, foram observadas várias divergências entre a contabilidade e a informação constante do mapa mod. 3 das Instruções¹, tendo-se optado por integrar no Parecer anterior, em matéria de saldos, os valores da contabilidade, com a recomendação ao Instituto para esclarecer e sanar aquelas divergências. Uma vez que, em relação ao ano económico de 2005, tal recomendação não foi acatada², posto que a informação atinente aos saldos do final de 2004 é idêntica à que continha as referidas divergências, o valor da dívida no início do ano, apurado com base no mapa mod. 3 enviado, não coincide com o indicado no anterior Parecer.

Quanto ao facto dos créditos relativos à devolução de subsídios não reembolsáveis não terem sido excluídos da informação prestada e da conta 28 “Empréstimos concedidos”, o que tinha sido também objecto de recomendação ao ITP, o Instituto informou que o procedimento adoptado é aceite pelos seus auditores externos “(...) pelo facto dos registos contabilísticos assim efectuados garantirem que todas as verbas envolvidas no apoio financeiro ao sector do turismo têm o mesmo tratamento contabilístico, a partir do momento em que surge a obrigação das mesmas serem reembolsadas”. Reitera-se, contudo, que tal prática não é correcta pois estes últimos créditos não decorrem de empréstimos concedidos, pelo que não devem constar da conta 28, nem da informação remetida ao abrigo das Instruções.

No que se refere à recomendação relacionada com as operações respeitantes a imóveis adquiridos no âmbito de processos de recuperação de créditos decorrentes de empréstimos concedidos, o Instituto informou que “*não dispõe de um software alternativo para tratar estas operações de créditos (...) nem pode dar um tratamento distinto às mesmas (...)*”. Contudo, não sendo correcto que os créditos satisfeitos por conta de bens imóveis sejam mantidos no SEP-Sistema de Execução de Processos, aguardando a venda do imóvel para então ser registado no sistema o produto da venda como amortização do empréstimo, deverá o ITP adoptar medidas para suprir a deficiência.

Accionado o contraditório, o Instituto, não respondeu.

De salientar que a Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, alterou o artigo 65º da Lei n.º 98/97 passando, nomeadamente, a constituir infracção financeira passível de responsabilidade financeira sancionatória o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e recomendações do Tribunal*”.

7.3.3.1.1 – Créditos por empréstimos

7.3.3.1.1.1 – Considerações preambulares

A diferença entre o valor apresentado no início do ano em apreço e o constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004 resultou, essencialmente, do seguinte:

¹ O qual teria sido elaborado a partir de uma base de dados de gestão de crédito denominada Sistema de Execução de Processos (SEP).

² Embora tenham sido introduzidas algumas melhorias, como seja, a explicitação dos movimentos associados a reestruturações, transições, perdões e anulações de capital e juros, contudo, essa informação continua a não constar de colunas criadas para o efeito.

- ◆ Exclusão da carteira de créditos dos SSMS, a qual passou a ser considerada no âmbito do subsector Estado.
- ◆ Integração dos créditos transmitidos ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) por força da extinção do Fundo de Fomento de Habitação¹, com origem no financiamento de obras ao abrigo da alínea g) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 583/72, de 30 de Dezembro, que nunca foram objecto de qualquer reembolso e que se encontram, segundo informação transmitida pelo organismo, na grande maioria já prescritos.
- ◆ A informação remetida pelo ITP ao Tribunal, no âmbito das Instruções, continuou a não ser retirada da contabilidade, mas sim do SEP, pelo que difere da informação integrada no anterior Parecer, apurada na sequência de auditoria.

Relativamente aos empréstimos integrados no exercício em apreço importa referir que o IGAPHE procedeu em 2005 à notificação de várias entidades devedoras no sentido de obter o pagamento desses financiamentos, processo que foi suspenso nos termos do Despacho do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Cidades, de 4 de Agosto de 2005, em virtude de “(...) qualquer forma de reembolso das quantias financiadas, corresponda ou não ao plano regulado nas portarias aplicáveis, carece de despacho de aprovação da tutela”. O despacho em causa não esclarece, contudo, por que motivo o processo de cobranças, em vez de aprovado, foi suspenso.

Sobre esta questão, o IGAPHE enviou resposta na qual, para além de precisar os termos em que se processou a actuação do Instituto no sentido de cobrar as dívidas em causa, designadamente as razões pelas quais entendeu não se verificar a sua prescrição, os acordos que já tinham sido obtidos e a disponibilidade da Caixa Geral de Depósitos para adquirir estes créditos, desde que reconhecidos pelos devedores, esclarece que o despacho acima mencionado do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Cidades determinou ao IGAPHE a elaboração de um ponto de situação das negociações, que o Instituto apresentou em 22 de Agosto de 2005. Refere ainda que aquele despacho está relacionado com o processo de transmissão gratuita dos bairros de habitação social do IGAPHE para municípios e para instituições particulares de solidariedade social, que implica uma análise rigorosa dos processos relativos às obras participadas.

Por seu turno, o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Cidades não se pronunciou.

7.3.3.1.1.2 – Evolução global

São 25 os SFA que gerem créditos desta natureza, mas os mais significativos continuaram a ser os detidos pelo IAPMEI, ITP e Instituto Nacional de Habitação (INH), que, no seu conjunto, representavam, em 31 de Dezembro de 2005, cerca de 72,4% do valor total.

¹ Estes créditos tiveram origem no repasse de fundos do Estado.



Quadro VII.21 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2004	31-12-2005	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	857.005.598	993.919.652	136.914.054	16,0	0
Instituto de Turismo de Portugal	421.284.462	444.091.563	22.807.100	5,4	2.064.588
Instituto Nacional de Habitação	304.528.068	285.279.996	-19.248.072	-6,3	10.145.139
Inst de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	189.735.443	189.708.711	-26.732	0,0	0
Instituto de Emprego e Formação Profissional	161.902.746	150.000.856	-11.901.890	-7,4	0
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	132.782.827	158.370.919	25.588.092	19,3	982.687
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	73.737.958	66.875.659	-6.862.299	-9,3	37.793
Inst. de Fin. e Apoio ao Des. da Agricultura e Pescas	40.340.679	36.588.892	-3.751.787	-9,3	657.634
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	21.451.660	22.489.005	1.037.346	4,8	0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	16.768.338	15.781.965	-986.373	-5,9	292.120
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	10.450.512	12.012.668	1.562.155	14,9	650.592
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	2.809.002	3.209.078	400.076	14,2	230.338
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	615.668	542.699	-72.968	-11,9	29.673
Outras (*)	1.239.873	2.029.317	789.444	63,7	601
Total	2.234.652.834	2.380.900.979	146.248.145	6,5	15.091.166

(*) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 12 SFA.

No final de 2005, o valor deste tipo de activos totalizava €2.380,9 milhões, reflectindo um acréscimo de €146,2 milhões (+6,5%), tendo proporcionado rendimentos na ordem dos €15,1 milhões. Este acréscimo foi significativamente determinado pelas variações registadas nas carteiras do IAPMEI (€136,9 milhões), do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) (€25,6 milhões) e do INH (€-19,2 milhões).

A carteira do IAPMEI, constituída quase na totalidade por subsídios reembolsáveis concedidos ao abrigo de sistemas de incentivos integrados em programas como o PEDIP, SIR, IMIT, Energia e POE, registou um acréscimo resultante, essencialmente, dos novos subsídios concedidos ao abrigo do Programa Operacional da Economia (€191,4 milhões), deduzidos dos reembolsos de subsídios concedidos no âmbito dos programas referidos (€-54,5 milhões). Por sua vez, a variação na carteira do FGCAM, constituída principalmente por “empréstimos subordinados” às CCAM’S, foi particularmente determinada pelos novos empréstimos concedidos (€29 milhões), bem como pelos reembolsos de capital verificados durante o ano (€5,2 milhões).

O decréscimo registado na carteira do INH resultou, em particular, das amortizações de capital e de juros (€130,9 milhões), bem como das concessões de empréstimos (€110,9 milhões).

7.3.3.1.2 – Créditos por garantias

Este tipo de créditos, continuou a constar apenas da carteira do ITP, não tendo ocorrido durante o ano qualquer variação no seu valor global de €1,2 milhões. Estes créditos tiveram origem na execução das garantias prestadas, à Touring Club de Portugal, SA e à SOSUL e, no final de 2004, o primeiro encontrava-se devidamente contabilizado na conta “devedores por subrogações” mas o segundo estava contabilizado numa conta relacionada com os créditos em contencioso.

No decurso da auditoria realizada com referência ao exercício anterior, foi recomendado ao ITP que a informação relativa a estes créditos, por terem características diferenciadas dos empréstimos, fosse

reportada no mapa dos créditos por execução de garantias, incluindo a dívida da SOSUL. Da análise à informação remetida pelo ITP constatou-se que este não acatou a recomendação constante do Parecer sobre a CGE/2004, procedendo apenas, relativamente aos créditos da empresa Touring Club de Portugal, SA no valor total de €546.308,62, à sua supressão durante o ano de 2005 da listagem dos empréstimos, mas não reportando essa informação no mapa respectivo. Por sua vez, o crédito da SOSUL foi mantido no mapa relativo aos empréstimos em contencioso, não tendo sido registada qualquer alteração durante o ano, não tendo o Instituto, conforme já referido, respondido em sede de contraditório.

7.3.3.1.3 – Outros créditos

Este ponto compreende os créditos transitados em 2003 para o IAPMEI no âmbito da operação de permuta de acções, aprovada por despacho de 26 de Dezembro de 2002 do Ministro da Economia¹, entre o Instituto e a ISÓSCELES, SA, cujo valor se manteve inalterado (€6.079,3 milhares).

7.3.3.2 – Obrigações e títulos de dívida pública

7.3.3.2.1 – Considerações preambulares

O universo de SFA gestores de obrigações de empresas nacionais e estrangeiras foi restringido para dois, pelo facto da totalidade da carteira de obrigações estrangeiras detidas pelo Fundo de Garantia e Depósitos (FGD) e integrada no ano anterior, ter prazo inferior a um ano. Saliente-se ainda que foram integrados na carteira de obrigações os títulos de dívida pública estrangeiros detidos pelo FGA, considerados no anterior exercício em “títulos de dívida pública”.

Embora não integrem o valor global destes activos, por já ter ocorrido o vencimento integral da carteira, importa salientar que as dívidas geridas pelo IAPMEI relativas às obrigações participantes registaram durante o ano uma redução de €92 mil (-0,9%), com origem no reembolso parcial efectuado pela empresa FELINO, atingindo no final do ano o montante de €10,2 milhões.

Na carteira de títulos de dívida pública, que passou a abranger apenas os títulos respeitantes à dívida do Estado Português, continuam a não ser considerados os certificados de renda perpétua, por não serem conhecidos os montantes de capital entregues no acto da sua constituição. Os rendimentos proporcionados por esses certificados ascenderam, em 2005, a €5,8 milhares, tendo sido correctamente classificados pela grande maioria dos SFA no capítulo 05 “Rendimentos de propriedade”.

É ainda de realçar que em 2005 foi reportado pelo Instituto do Desporto de Portugal (IDP), pela primeira vez, um conjunto de títulos de dívida pública², transmitidos pela Direcção Geral do Património (DGP) aos organismos que o antecederam. Contudo, e uma vez que o IDP não dispõe de elementos relativos ao destino dado a estes títulos após a sua remessa pela DGP, nem os mesmos se encontram na posse do Instituto ou depositados em Instituições bancárias, optou-se por não os integrar este ano na análise, recomendando-se ao Instituto que providencie, designadamente, junto da DGP, no sentido de reconstituir todo o processo relacionado com a transferência e a eventual amortização/alienação destes activos.

¹ Esta operação foi objecto de contrato de troca de acções e de créditos celebrado em 5 de Março de 2003.

² “Obrigações Tesouro NE 77”, “Fundo Externo P 3S” e “Consolidadas 40- 4%”.



7.3.3.2.2 – Obrigações

No final do ano em apreço esta carteira, composta por 2 SFA, o Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e o Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), ascendia a €102,3 milhões, reflectindo um decréscimo de €11,4 milhões (-10,0%), determinado pela carteira do FGA, cuja variação se encontra ilustrada no quadro seguinte. Os rendimentos proporcionados por este activo ascenderam €3,3 milhões.

Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações

(em euros)

Entidades	Valor Nominal em 31-12-2004	Movimentos em 2005					Valor Nominal em 31-12-2005	Rendimentos
		Aquisição		Reembolso Parcial	Reembolso			
		N.º	Valor		N.º	Valor		
Fundo de Garantia Automóvel	113.514.873	2.700	2.700.000	110.618	25.490.570	13.962.792	102.141.463	3.272.507
Fundo de Acidentes de Trabalho	149.504	-	-	-	184	2	149.502	-
Total	113.664.378	2.700	2.700.000	110.618	25.490.754	13.962.794	102.290.965	3.272.507

7.3.3.2.2 – Títulos de dívida pública

Embora os títulos de dívida pública constem das carteiras de 17 SFA, só foram objecto de análise as de 11 SFA que não eram compostas exclusivamente por certificados de renda perpétua, cujo valor nominal global ascendia, no final de 2005, a €3.287,0 milhões, reflectindo um acréscimo de €1.311,8 milhões (+66,4%) e proporcionando rendimentos no valor de €80,3 milhões.

Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2004	31-12-2005	Total	%	
Caixa Geral de Aposentações	1.906.258.104	3.196.569.901	1.290.311.797	67,7	77.523.593
Fundo de Garantia Automóvel	35.568.596	54.068.596	18.500.000	52,0	1.454.484
Fundo de Regularização da Dívida Pública	25.022.643	25.232.968	210.325	0,8	917.308
Comissão de Mercado de Valores Mobiliários	5.100.000	8.080.000	2.980.000	58,4	210.120
Fundo de Renda Vitalícia	2.958.124	2.747.804	-210.320	-7,1	160.702
Outras (*)	264.413	264.413	0	0,0	7.795
Total	1.975.171.879	3.286.963.681	1.311.791.802	66,4	80.274.003

(*) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 6 SFA.

O acréscimo registado, e à semelhança do relatado em anteriores Pareceres continuou a ser determinado quase na totalidade pela variação da carteira da CGA (€1.290,3 milhões), com origem sobretudo, nos desinvestimentos realizados nas carteiras de títulos afectas às reservas do BNU (€-20,3 milhões) e dos CTT (€-84,9 milhões) para suportar os custos com as respectivas pensões, bem como com os movimentos seguintes:

- ♦ Constituição da carteira afecta à Imprensa Nacional - Casa da Moeda (€67,7 milhões), em cumprimento do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 7 de Julho de 2005, com a aplicação de verbas recebidas da respectiva empresa como compensação

financeira pela transferência das responsabilidades com as pensões previstas no Decreto-Lei n.º 240-D/2004, de 29 de Dezembro.

- ◆ Constituição das carteiras afectas às reservas especiais das empresas públicas ANA e NAV Portugal, e da CGD, em cumprimento do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 7 de Julho de 2005, com a aplicação em títulos de dívida pública das verbas recebidas das respectivas entidades, nos montantes de, respectivamente, €89,4, €90,1 e €1.157,8 milhões, como compensação financeira pela transferência das responsabilidades com as pensões prevista nos Decretos-Lei n.º 240-A/2004, 240-B/2004 e 240-C/2004, de 29 de Dezembro.

7.3.3.3 – Títulos de participação

A titularidade deste activo mantém-se sem qualquer alteração desde o ano económico de 1993, por parte de dois SFA, tendo sido registada no ano em apreço uma redução no seu valor nominal a qual teve por base o resgate dos 8.000 títulos detidos pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) sobre o BTA, no valor nominal de €39,9 milhares.

Em 31 de Dezembro de 2005, o valor nominal destes títulos, detidos apenas pelo FGA, era de €884,2 milhares. Esta carteira proporcionou juros no montante de €19,9 milhares.

7.3.3.4 – Fundos de investimento

Em 2005, eram nove os SFA que detinham unidades de participação, designadamente em fundos de reestruturação e internacionalização empresarial e de capital de risco, bem como de um “trust fund”¹ depositado na Morgan Guaranty Trust Company of New York.

O valor destes títulos era de €369,2 milhões em 31 de Dezembro de 2005, reflectindo um acréscimo de €30,9 milhões (+9,1%) e tendo proporcionado rendimentos no valor de €111,9 milhares.

Quadro VII.24 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento

(em euros)

Entidades	Valor		Variação		Rendimentos
	31-12-2004	31-12-2005	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	190.852.813	200.852.813	10.000.000	5,2	0
Instituto de Turismo de Portugal	108.600.571	119.131.437	10.530.866	9,7	1.468
Fundo de Garantia Automóvel	24.508.338	24.508.338	0	0,0	108.531
Comissão de Coordenação da Região do Norte	4.987.979	4.987.979	0	0,0	0
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	3.825.781	3.825.781	0	0,0	0
Fundo de Acidentes de Trabalho	3.196.973	3.196.973	0	0,0	1.881
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	1.421.574	1.421.574	0	0,0	0
Universidade de Coimbra /SC	947.904	947.904	0	0,0	0
Ins de Financ. e Apoio ao Desenv. Agricultura e Pescas	0	10.333.000	10.333.000	100,0	0
Total	338.341.932	369.205.798	30.863.866	9,1	111.879

¹ Estas unidades de participação resultaram da aplicação da verba de 1.000.000 USD doada pela Fundação SASAKAWA à Universidade de Coimbra, com o objectivo desta atribuir bolsas de estudo a recém licenciados, conforme Protocolo assinado em 03-05-1993.



A variação registada neste activo durante o ano foi determinada pelos seguintes movimentos:

- ◆ Reforço da posição do ITP no Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico II, através da subscrição 141.406 unidades de participação no valor de €8,5 milhões, cujo pagamento foi realizado com as verbas concedidas pelo FEDER ao abrigo da medida 3.4-Inovação Financeira do Programa Operacional da Economia. A restante variação (€2 milhões) relaciona-se com alterações no valor de cotação das unidades de participação.
- ◆ Participação pelo IFADAP na constituição do Fundo de Capital de Risco “FIQ Agrocapital”, criado no âmbito da medida 6 “Engenharia Financeira” do programa Agro, operação autorizada através do Despacho conjunto n.º 20/2004 da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas. Esta participação traduziu-se na subscrição de 10.333 unidades de participação, no valor de €10,3 milhões, tendo sido apenas realizado 50% desse valor (€5.166,5 milhares).
- ◆ Participação pelo IAPMEI na constituição de dois novos Fundos de Capital de Risco o “FIQ ISQ Capital” e “FIQ Novabase” criados no âmbito da medida 7, Sub-Acção 7.1 – “Criação e reforço de veículos para a capitalização de Micro e PME” do programa PRIME, cuja subscrição foi no valor de €5 milhões relativamente a cada um dos Fundos.

7.3.3.5 – Participações societárias

7.3.3.5.1 – Considerações preambulares

Este tipo de activos era gerido, em 2005, por 47 SFA e compreendia acções de sociedades de capitais maioritariamente ou totalmente públicos e de capitais privados, e ainda outras participações representadas por quotas e títulos de capital. A diferença registada entre a posição no início do ano e a registada no final do ano transacto resultou da exclusão da carteira de títulos gerida pela RTA, da integração das carteiras detidas pelas Universidades de Évora, Beira Interior e Minho, as quais nunca tinham sido declaradas e de alterações no valor nominal das acções, em consequência de movimentos não reportados em anos anteriores.

Relativamente às carteiras destas Universidades, saliente-se que, não existindo na Lei n.º 108/88, de 28 de Setembro (Lei de autonomia das Universidades), qualquer disposição que autorize a tomada de participações das Universidades em sociedades, associações e fundações, as Universidades em questão também não promoveram, ao contrário de outras instituições congéneres, a introdução nos respectivos estatutos¹ de normas que previsses tais participações, daí decorrendo que as despesas realizadas com a aquisição de participações sociais, quer no ano de 2005, quer em anos anteriores, carecem de base legal e são susceptíveis de implicar responsabilidade financeira.

Sobre este assunto, as Universidades de Évora, do Minho e da Beira Interior, nas suas respostas, referem, em síntese, que:

- a) As universidades públicas integram, não a administração indirecta, mas a administração autónoma do Estado, relativamente à qual o Governo exerce poderes de tutela, mas não de orientação ou superintendência;

¹ cfr. Despachos Normativos n.ºs 80/89, de 29 de Agosto, 82/89, de 30 de Agosto e 84/89, de 31 de Agosto, que homologaram os Estatutos das Universidades do Minho, da Beira Interior e de Évora, respectivamente.

- b) A Lei da autonomia universitária consagra, entre outras, a autonomia administrativa e financeira destas instituições, nos termos da qual dispõem do seu património sem quaisquer restrições a não ser as que resultam da lei e gerem livremente as verbas anuais que lhe são atribuídas nos orçamentos do Estado (artigo 8º, n.º 2, da Lei n.º 108/88);
- c) As participações, societárias ou em entidades sem fins lucrativos, visam a prossecução dos fins destas universidades pelo que a aplicação de recursos financeiros nessas participações se enquadra no âmbito da autonomia administrativa e financeira que a lei lhes confere, designadamente a livre gestão dos recursos;
- d) Não existe qualquer norma impeditiva da tomada de participações pelas universidades em entidades societárias ou não societárias.

A Universidade do Minho entende ainda que, no que respeita à participação em sociedades comerciais, a previsão dessa possibilidade nos estatutos de uma universidade é irrelevante caso tal possibilidade não resulte directamente da Lei n.º 108/88, já que uma norma hierarquicamente inferior não poderia contrariar uma orientação negativa constante da Lei da Autonomia Universitária. Sustenta ainda que a possibilidade da Universidade participar no capital de uma sociedade só não existiria se fosse demonstrado que a tomada dessa participação não era compatível com a satisfação do interesse público que a Universidade visa prosseguir e que, no seu entender, isso apenas sucederia se não estivessem preenchidos, em relação a cada participação, um conjunto de requisitos que enumera e que considera verificados em relação às sociedades anónimas em que a UM participa.

Contudo, os comentários formulados por estas instituições não tiveram em conta os seguintes aspectos:

- ◆ O princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, do qual decorre que os actos praticados pelos entes públicos, sejam eles da administração directa, indirecta ou autónoma do Estado, têm que estar legalmente previstos, não bastando que a lei os não proíba;
- ◆ Estando assente que a participação das Universidades noutras pessoas colectivas de direito privado não é fim, mas um meio de prossecução das atribuições destas instituições, rege aqui o princípio de que a competência desses entes públicos é, salvo disposição expressa, inalienável e indelegável, pelo que só mediante norma permissiva é que essas entidades podem criar ou participar noutras pessoas colectivas para através delas prosseguirem os fins de interesse público que lhe estão cometidos.
- ◆ O disposto no artigo 13º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que passou a proibir expressamente aos institutos públicos¹ a tomada de participações em entidades de direito privado, salvo lei ou estatutos que expressamente o prevejam.

Temos pois que a posição expressa pelo Tribunal de Contas nesta matéria, considerando que as despesas realizadas pelas Universidades com a tomada de participações em entidades de direito privado são ilegais quando tais participações não estejam expressamente previstas nos respectivos estatutos, está de acordo com o disposto na Lei n.º 108/88 e na Lei n.º 3/2004.

¹ Para efeitos desta Lei as Universidades devem ser consideradas como institutos públicos, muito embora o artigo 48º preveja que estas instituições possam vir a gozar de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade, desde que tais excepções sejam reguladas por uma lei específica.



No que respeita às quotas e títulos de capital, detidos por 7 SFA o valor global no final do ano era de €1.081 milhares, reflectindo durante o ano um acréscimo de €498 relativo à cessão de uma quota¹ do IDEFE - Instituto para o Desenvolvimento e Estudos Económicos, Financeiros e Empresariais, por parte de um particular ao Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG).

O IDP reportou com referência a 2005 um novo conjunto de acções não indicadas no ano anterior ou cuja transmissão só ocorreu no ano em análise. No entanto, veio a verificar-se que, deste conjunto de acções, apenas eram de integrar na análise deste ano as relativas a um grupo de empresas que exerciam a sua actividade em ex-colónias portuguesas. Quanto às restantes acções reportadas, incluindo as da SPE, consideradas no Parecer anterior, as mesmas não foram integradas por o IDP, à semelhança dos títulos de dívida pública referidos no ponto 7.3.3.2.1, não as conseguir localizar. Assim, recomenda-se mais uma vez ao Instituto que providencie, designadamente, junto da DGP, no sentido de reconstituir todo o processo relacionado com a transferência e com a eventual alienação destas acções. Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

É de realçar que a operação de venda² de acções representativas de 40% do capital social da sociedade “Parques de Sintra Monte da Lua, SA” por parte do Instituto de Conservação da Natureza (ICN) à Câmara Municipal de Sintra continuou por concretizar em 2005, mantendo o ICN a sua posição de accionista maioritário. Por sua vez, a Câmara Municipal, que na conta de gerência de 2004 se considerara também accionista maioritário, corrigiu em 2005 essa posição para os 15% que efectivamente detém até ser concretizada a operação referida.

Relativamente à sociedade “Lisboa 94 - Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura, SA”, o Fundo de Fomento Cultural (FFC) continuou a informar que a mesma se encontra em liquidação a qual, nos termos do Decreto-Lei n.º 145/92, de 21 de Julho, deveria ter sido concluída em 31 de Dezembro de 1995. Uma vez que decorreram já dez anos sobre o prazo estabelecido para a liquidação desta sociedade, o Fundo foi novamente questionado sobre esta matéria, não tendo apresentado qualquer resposta no âmbito do contraditório.

7.3.3.5.2 – Evolução global

A carteira de acções e quotas, cujo valor nominal ascendia no final do ano a €98,2 milhões, registou um acréscimo de €3,7 milhões (+4,0%), o qual se ficou a dever, essencialmente, às variações registadas nas carteiras do IAPMEI (€1,3 milhões), do ITP (€0,7 milhões) e do INH (€1,0 milhões), tendo proporcionado dividendos no valor de €572,9 milhares.

¹ Operação concretizada por escritura pública de 21/01/2005.

² Esta operação de venda foi determinada pelos Despachos do Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento do Território de 30/07/2002 e de 17/09/2002

Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2004	31-12-2005	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	52.447.783	53.720.283	1.272.500	2,4	19.681
Fundo de Garantia Automóvel	12.602.936	12.601.374	-1.561	-	515.889
Instituto de Turismo de Portugal	10.012.899	10.697.999	685.100	6,8	0
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	3.369.750	3.369.750	0	-	0
Instituto Nacional de Habitação	3.600.000	4.560.000	960.000	100,0	0
Instituto Superior Técnico	3.033.317	3.033.317	0	-	23.375
Inst de Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	2.000.000	2.250.000	250.000	-	0
Instituto de Conservação da Natureza	1.377.400	1.377.400	0	-	0
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	1.308.902	1.308.902	0	-	0
Fundo de Fomento Cultural	1.265.095	1.265.095	0	-	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	920.000	915.685	-4.315	-	7.595
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	712.948	712.948	0	-	0
Outras (*)	1.772.843	2.360.461	587.619	33,1	6.354
Total	94.423.871	98.173.214	3.749.342	4,0	572.893

(*) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 35 SFA

Para a variação registada no ano contribuíram os movimentos constantes do quadro seguinte:

Quadro VII.26 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções

(em euros)

Movimentos de aumento	Entidade Participante	Acções entradas	Valor nominal global	Movimentos de redução	Entidade Participante	Acções saídas	Valor nominal global
Constituição	INH IFADAP U Porto Univ. Minho FE/UP	960.000 250.000 50.000 50.000 2.500	960.000 250.000 250.000 338.500 2.500	Redução de capital	UTL/R		4.315
					FCT/UNL		1.079
					UNL/R		216
					FCSH/UNL		863
					FCM/UNL		432
					FE/UNL		432
					SASUNL		432
					IHMT/UNL		216
					ITQB/UNL		216
				ISEGI/UNL		216	
Aumento de capital	IAPMEI ITP	1.806.400 843.600	1.806.400 843.600	Dissolução	FGA	313	1.561
Transferência	IDP ICEP	632 255	219 25.500	Alienação	IAPMEI ITP	533.900 158.500	533.900 158.500
Permuta	IAPMEI ITP	228.200 250.000	228.200 250.000	Permuta	IAPMEI ITP	228.200 250.000	228.200 250.000



7.3.3.5.3 – Movimentos de aumento de carteira

7.3.3.5.3.1 – Constituição

Foram cinco os SFA a participar durante o ano na constituição de novas sociedades, conforme se observa através do quadro seguinte:

Quadro VII.27 – Sociedades constituídas em 2005

Designação	Diploma de Constituição	Objecto social	Capital Social	Entidade participante	Participação %
Coimbra Viva, SRU-Soc Reabilitação Urbana, SA	Escritura pública de 28 de Janeiro de 2005	Promover a reabilitação urbana da zona de intervenção definida como Centro Histórico do Município de Coimbra.	€ 1.000.000	INH	51%
Viseu Novo-SRU-Soc. Reabilitação urbana de Viseu, SA	Escritura pública de 15 de Dezembro de 2005	Promover a reabilitação urbana e reconversão do património da Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística.	€ 1.000.000	INH	45%
AGROCAPITAL – Soc. de Capital de Risco, SA	Escritura pública de 8 de Março de 2005	Realização de investimentos temporários em sociedades com potencial elevado de crescimento e valorização e, bem assim, a gestão de fundos de capital de risco cujas unidades de participação se destinem a ser subscritas ou adquiridas, exclusivamente por investidores qualificados.	€ 750.000	IFADAP	33,3%
CIENCINVESTE – Valorização Económica da Ciência SA	Escritura de 21 de Outubro de 2005	Valorização económica dos resultados de investigação através, nomeadamente, da criação ou participação em sociedades, da negociação de direitos de propriedade intelectual e de contratos de licenciamento de tecnologia, do desenvolvimento de projectos de demonstração de tecnologias inovadoras, do apoio ao empreendedorismo e do estabelecimento e/ou participação em redes de reflexão estratégica e de prospectiva.	€ 2.500.000	U Porto	10%
				Univ. Minho	10%
SPINVALOR- Consultoria em gestão empresarial e desenvolvimento científico, SA	Escritura de 16 de Março de 2005	Prestação de serviços no âmbito da promoção do empreendedorismo, nomeadamente apoio ao desenvolvimento de empresas de base tecnológica com origem e ligação ao meio académico. Consultoria nas áreas de gestão empresarial, intermediação tecnológica e mentorização científica. Prestação de serviços às empresas e a instituições com vista ao desenvolvimento de acções adequadas à implementação de infraestrutura que inclua o apoio nas vertentes científica, tecnológica, empresarial e educacional tendo em vista a inovação tecnológica.	€ 200.000	Univ. Minho	44,25%
FLUIDINOVA- Engenharia de Fluidos, SA	Escritura de 4 de Outubro de 2005	Prestação de serviços de consultoria, formação, projecto e desenvolvimento de novos processos e tecnologias industriais nas áreas de engenharia do ambiente, águas, química, farmacêutica, e energias alternativas. Comércio, importação, exportação, distribuição e representação de máquinas e equipamentos, nomeadamente, laboratoriais robotizados, máquinas de injeção de plásticos reactivos, misturadores em rede para novos processos para fabrico de novas emulsões, microcápsulas e nanomateriais. Exploração comercial de marcas e modelos de utilidade, design, patentes industriais e contratos franquia, organização de eventos relacionados com a sua actividade industrial e comercial e prestação de serviços de assistência técnica aos equipamentos da sua representação. Análise e projectos de viabilidade industrial, e aluguer de máquinas e equipamentos.	€ 85.000	FE/UP	2,94%

7.3.3.5.3.2 – Aumento de capital

Na sequência dos aumentos de capital das sociedades de garantia mútua NORGARANTE LISGARANTE e GARVAL, concretizados por escritura pública de 9 de Junho de 2005, o IAPMEI e o ITP reforçaram a sua participação através da subscrição das seguintes acções:

Sociedades	IAPMEI	ITP
NORGARANTE	665.600	134.400
LISGARANTE	100.800	499.200
GARVAL	1.040.000	210.000
Total	1.806.400	843.600

7.3.3.5.3.3 – Transferência

Em 2005, foram dois os SFA a reflectirem movimentos com esta natureza, os quais, por sua vez, tiveram como contrapartida variações contrárias no subsector Estado.

Assim, deram entrada na carteira do IDP 632 acções de empresas das ex-colónias portuguesas transmitidas pela Direcção Geral do Património em cumprimento de disposição testamentária, no valor nominal de €219.

Por sua vez, na carteira do Instituto das Empresas para os Mercados Externos (ICEP) entraram, por transferência do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e de acordo com o Despacho conjunto n.º 675/2003, 255 acções da Sociedade de Promoções de Investimentos, SA, no valor nominal de €25.500, continuando a gestão desta participação a ser assegurada pelo IPAD em ligação com o ICEP.

7.3.3.5.3.4 – Permuta

No âmbito dos contratos de permuta celebrados com o MILLENIUM BCP e o BES, o IAPMEI e o ITP receberam, respectivamente, 228.200 e 250.000 acções da SPGM, com o valor nominal de €1 por acção, tendo estes organismos cedido o mesmo número de acções de igual valor da Norgarante, Lisgarante e Garval.

7.3.3.5.4 – Movimentos de redução de carteira

7.3.3.5.4.1 – Redução de Capital

Por escritura de 21 de Julho de 2005 foi registada a redução do capital social da sociedade AMBELIS-Agência para a Modernização Económica de Lisboa, SA, de €1.460.000 para €200.020, traduzida na redução do valor nominal unitário das acções, de €50 para €6,85, com a finalidade de cobrir os prejuízos acumulados pela respectiva sociedade. Esta redução¹ teve reflexo na participação detida por

¹ Esta redução de capital foi apenas comunicada pela Reitoria da UTL, embora esteja relacionada com as 10 Instituições de ensino superior envolvidas.



dez SFA provocando uma diminuição no valor nominal das respectivas carteiras, conforme consta do Quadro VII.26

7.3.3.5.4.2 – Dissolução

Por força da liquidação da sociedade VELDEC Têxteis, SA, formalizada através de escritura 22 de Dezembro de 2005, saíram da carteira do FGA 313 acções. Esta sociedade, cujo património foi transmitido na íntegra ao accionista “Amorim, Desenvolvimento, SGPS, SA”, foi dissolvida, conforme deliberação da Assembleia Geral de dia 21 de Dezembro de 2005, por não exercer actividade desde o ano 2000 e ter um passivo superior a €575 milhares.

7.3.3.5.4.3 – Alienação

A participação das PME no sistema de caucionamento mútuo tem como condição essencial a tomada de posição daquelas como accionistas das sociedades de garantia mútua, pelo que as participações do ITP e do IAPMEI neste tipo de sociedades destinam-se a serem alienadas às empresas que pretendem aderir ao sistema. Assim, em 2005 foram alienadas pelo valor nominal unitário, as seguintes acções.

Sociedades	IAPMEI	ITP
NORGARANTE	204.100	150.600
LISGARANTE	109.250	7.900
GARVAL	220.550	0
Total	533.900	158.500

7.3.3.5.4.4 – Permuta

No âmbito dos contratos de permuta referidos no anterior ponto 7.3.3.5.3.4. saíram da carteira do IAPMEI e do ITP as acções constantes do quadro seguinte, tendo em troca sido recebidas acções da SPGM.

Sociedades	IAPMEI	ITP
NORGARANTE	171.190	175.000
LISGARANTE	34.860	75.000
GARVAL	22.150	0
Total	228.200	250.000

7.3.3.6 – Participações não societárias

A diferença registada entre a posição no final do ano anterior e do início de 2005 reflecte a integração das carteiras de três Universidades e a saída da carteira da RTA, conforme relatado no ponto 7.3.1, bem como as correcções aos valores declarados relacionadas com movimentos de desvinculação e de falência não reportados em anos anteriores pelos serviços. Relativamente às tomadas de participação

em associações e fundações por parte das Universidades da Beira Interior, de Évora e do Minho, incluídas em 2005 na análise, não constam dos respectivos estatutos¹ normas que as tornem legítimas, pelo que as participações adquiridas em anos anteriores são ilegais.

Em sede de contraditório, as Universidades sustentaram a legalidade das participações em questão, nos termos constantes do anterior ponto 7.3.3.5.1, mas o Tribunal, pelas razões também aduzidas nesse ponto, entende que se verifica a referida ilegalidade.

Esta carteira, constituída por participações em fundações, centros tecnológicos, associações sem fins lucrativos e instituições de utilidade pública, incluindo as participações em fundos cujo capital não se encontra titulado por unidades de participação² e em que os participantes têm direitos sobre as entidades em caso de desvinculação, era gerida em 2005 por 36 SFA e o seu valor nominal ascendia, no final do ano, a €137,1 milhões, reflectindo um acréscimo de €8,5 milhões (+6,6%).

Quadro VII.28 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação	
	31-12-2004	31-12-2005	Total	%
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	100.477.634	106.477.640	6.000.006	6,0
Instituto Superior Técnico	7.268.106	7.273.106	5.000	0,1
Instituto de Turismo de Portugal	6.651.995	8.491.995	1.840.000	27,7
Universidade do Porto / Reitoria	4.296.961	4.318.388	21.427	0,5
Universidade de Aveiro	2.128.580	2.379.580	251.000	11,8
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	1.958.101	1.958.101	0	0,0
Universidade do Minho	1.459.992	1.773.992	314.000	21,5
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	934.880	934.880	0	0,0
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	527.136	527.136	0	0,0
Outras (*)	2.938.762	2.992.517	53.755	1,8
Total	128.642.146	137.127.334	8.485.188	6,6

(*) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 27 SFA.

A variação em causa resultou, essencialmente, das variações registadas nas carteiras do IAPMEI (€6 milhões) e do ITP (€1,8 milhões), resultantes do reforço da participação detida pelos dois SFA no Fundo de Contragarantia Mútuo, bem como, no caso do ITP, do reforço do Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos.

7.3.3.7 – Outros activos financeiros

Nesta rubrica está incluído o depósito a prazo superior a um ano detido pela Universidade de Coimbra (UC) e os certificados de consignação geridos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), resultantes do contrato de consignação de fundos destinados ao apoio das pequenas e médias empresas e celebrado entre o Fundo e o ex-BNU. Relativamente ao depósito a prazo detido pela UC importa referir que o n.º 3 do art.º 50.º do Decreto Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime de Tesouraria do Estado, determina a obrigatoriedade, a partir de 2002, de os depósitos dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos serviços e fundos autónomos serem depositados no Tesouro.

¹ cfr. Despachos Normativos n.ºs 80/89, de 29 de Agosto, 82/89, de 30 de Agosto e 84/89, de 31 de Agosto, que homologaram os Estatutos das Universidades do Minho, da Beira Interior e de Évora, respectivamente.

² Fundo de Contragarantia Mútuo e Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos.



Tendo-se questionado a Universidade, sobre a manutenção do respectivo depósito em instituição de crédito, esta, na sua resposta, esclareceu que o depósito em questão resulta de um legado cujas condições incluem a respectiva aplicação “ (...) em conta bancária capitalizável, cuja rentabilização anual servirá, em 30% para reforço do fundo e, os restantes 70%, para atribuir um subsídio, a título de prémio, ao melhor aluno na disciplina de Latim Medieval (...)”. Não obstante a natureza do legado e a importância da sua rentabilidade para efeitos do prémio a atribuir, afigura-se ao Tribunal de Contas que a Universidade de Coimbra deve averiguar se é possível, nas aplicações financeiras disponibilizadas pelo Tesouro, designadamente CEDIC’s, obter rentabilidades idênticas às obtidas na banca comercial.

Em 31 de Dezembro de 2005 o valor destes activos ascendia a €10,0 milhões, registando durante o ano um decréscimo de €2,5 milhões (-19,9%) e proporcionando rendimentos no valor de €2,6 milhões. A variação em causa foi, essencialmente, determinada pela amortização de certificados de consignação do FRDP.

Quadro VII.29 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2004	31-12-2005	Total	%	
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	27.313	28.246	934	3,4	457
Fundo de Regularização da Dívida Pública	12.469.947	9.975.958	-2.493.989	-20,0	2.614.809
Total	12.497.260	10.004.204	-2.493.056	-19,9	2.615.267

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da CGE/05 e os das contas de gerência

Neste ponto procedeu-se ao confronto entre a informação remetida pelos SFA ao abrigo das Instruções n.º 2/00-2.ª S. e a constante da CGE de 2005 (mapa com as “Discriminações das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos”), com o objectivo principal de comprovar a fiabilidade da informação remetida pelos SFA, bem como identificar eventuais organismos detentores de activos que não tivessem remetido ao Tribunal a correspondente informação.

Procedeu-se ainda à análise da informação constante das contas de gerência enviadas ao Tribunal de Contas pelos diversos organismos sujeitos a fiscalização sucessiva.

7.3.4.1 – SFA constantes da CGE

Dos 83 organismos que remeteram, no exercício de 2005, informação relativa ao seu património financeiro, apenas 2 deles não estão identificados na Conta Geral do Estado como serviços e fundos autónomos, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) e o Fundo de Renda Vitalícia (FRV), cuja situação será abordada no ponto seguinte.

As rubricas da classificação económica confrontadas são, respectivamente, as integradas no capítulo 11 (da receita) e no agrupamento 09 (da despesa), ambos com a designação de “Activos Financeiros”, que se relacionam com os activos objecto de análise. A desagregação das rubricas de “Activos financeiros”, por grupos e artigos e por sub-agrupamentos e rubricas, permite a identificação imediata

das receitas e despesas associadas aos activos financeiros não abrangidos pelo n.º 3 das Instruções¹, bem como o apuramento das mesmas por tipo de activo. Contudo, essa identificação encontra-se condicionada pela falta de rigor observada por alguns SFA na classificação das referidas operações de acordo com o tipo e natureza dos activos financeiros, designadamente, pelos Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública (SSPSP), Caixa Geral de Aposentações (CGA), Caixa de Previdência do Ministério da Educação (CPME) e Universidade do Porto/Reitoria.

No exercício do contraditório, a Caixa de Previdência, na sua resposta, apenas reproduz a memória justificativa referente às rubricas de activos financeiros para o orçamento de 2005. Dessa apresentação é de salientar a incoerência dos procedimentos, uma vez que, no caso dos empréstimos, as verbas destinadas à concessão são inscritas na rubrica de empréstimos de médio e longo prazo (09.06), enquanto que as verbas correspondentes às amortizações desses mesmos empréstimos são inscritas na rubrica de títulos de dívida pública de médio e longo prazo (11.03). No caso dos títulos de dívida pública, e embora não tenha ocorrido qualquer movimento, a aplicação está inscrita como despesa na rubrica títulos de dívida pública de curto prazo (09.02) e o movimento associado ao reembolso está inscrito na rubrica de médio e longo prazo (11.03). Face ao exposto, recomenda-se à CPME a revisão dos procedimentos relativos à orçamentação e contabilização dos activos financeiros.

Para além da situação assinalada, continuam a subsistir diferenças entre os valores inscritos na CGE e os apurados² através da informação enviada ao abrigo das Instruções, que resultam, ou da incorrecta classificação de receitas e de despesas relativas a activos financeiros em outras rubricas, ou da inscrição de receitas e de despesas não relacionadas com activos financeiros nas respectivas rubricas orçamentais.

No ano em apreço e através da informação prestada por 81 SFA³, no âmbito das Instruções foram apuradas receitas e despesas relativas a activos de médio e longo prazo no valor de, respectivamente, 4.521,1 milhões e 6.168,7 milhões, sendo de destacar que só 1 SFA, a CGA, contribuiu em 94,1% e 92,3%, respectivamente, para volume de receitas cobradas e de despesas realizadas.

Refira-se ainda que na CGE estão evidenciadas receitas e despesas, relativas a 19 SFA⁴ pertencentes ao universo sob análise e relacionadas com activos financeiros de médio e longo prazo no montante de, respectivamente, €38,5 milhões e €32,5 milhões, cujos valores não divergem dos apurados e que em relação a 48 dos SFA objecto de análise evidenciados na Conta, não foram registadas quaisquer receitas e/ou despesas decorrentes dos activos sob a sua gestão.

O quadro seguinte evidencia apenas as divergências que subsistem entre os valores de receita e despesa com activos financeiros de médio e longo prazo constantes da CGE e os apurados através das Instruções, em relação a 14 SFA.

¹ Caso dos Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro (SASU Aveiro), da Obra Social do Ministério das Obras Públicas (OSMOP) e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), que distinguiram a natureza dos activos e procederam à inscrição nas subrubricas respectivas.

² Os valores apurados e objecto de comparação resultam por sua vez, da agregação de um conjunto de movimentos financeiros relativos aos activos financeiros de médio e longo prazo geridos pelos SFA objecto de análise, tais como: subscrições, aquisições, amortizações, alienações, concessão e reembolso de empréstimos, etc.

³ Exclui o FGCAM e o FRV que, conforme já referido, não integram a CGE.

⁴ Destes, 4 SFA, OSMOP, SASU Aveiro, CMVM e FRDP, evidenciaram ainda na CGE em rubricas de activos de curto prazo receitas e despesas no valor de, respectivamente, 1.910,4 milhões e 1.917,1 milhões.



Quadro VII.30 – Serviços e fundos autónomos que apresentam diferenças entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE

(em euros)

Entidade/Ministério	Receitas			Despesas		
	Capítulo 11-Activos Financeiros			Agrupamento 09 - Activos Financeiros		
	CGE	Instruções	Diferença	CGE	Instruções	Diferença
Administração Interna						
Serviços Sociais da GNR	3.508.859	3.509.371	-512	5.090.247	5.090.247	0
Serviços Sociais da PSP	672.564	5.729	666.835	510.975	7.125	503.850
Finanças e Administração Pública						
Caixa Geral de Aposentações	0	4.256.474.461	-4.256.474.461	0	5.693.616.157	-5.693.616.157
Defesa Nacional						
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	3.351.595	3.097.051	254.544	3.784.413	3.495.590	288.823
Ambiente, do Ord. do Território e do Des. Reg.						
Instituto Nacional de Habitação	121.582.833	120.824.695	758.138	111.602.671	111.524.479	78.192
Ins. Gestão e Alien. do Pat. Hab. do Estado	27.516	26.732	784	0	0	0
Fundo Remanescente para a Rec.. do Chiado	81.546	81.546	0	1.354.528	893.372	461.156
Economia e da Inovação						
Ins. Apoio às PME e ao Investimento	30.701.939	55.229.755	-24.527.816	235.958.279	235.958.279	0
Instituto de Turismo de Portugal	40.265.762	39.870.442	395.320	77.737.279	77.801.316	-64.037
Agricultura Des. Rural e das Pescas						
Ins Finan. Apoio Des. da Agricultura e Pescas	3.484.830	3.484.830	0	6.381.694	6.192.116	189.578
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior						
Universidade do Minho	0	0	0	0	405.500	-405.500
Universidade do Porto	0	0	0	118.977	119.977	-1.000
Serviços Acção Social Universidade de Lisboa	0	3.631	-3.631	0	0	0
Cultura						
Insttit Cinematográfico Audiovisual e Multimédia	14.919	15.411	-493	1.052.757	1.052.757	0
Total	203.692.363	4.482.623.655	-4.278.931.292	443.591.819	6.136.156.915	-5.692.565.096

As divergências evidenciadas no quadro resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

SSGNR – A diferença registada na receita (€-512) respeita ao valor do capital pago em 2005, mas que tinha já sido contabilizado como receita no ano do respectivo vencimento, não tendo por isso qualquer expressão na conta de gerência e na CGE como receita de activos financeiros.

Na sua resposta, os Serviços confirmam a situação, adiantando ainda sobre esta matéria que:

“3.- (...) efectuaram um estudo onde consta uma análise à evolução das integrações de saldo de gerência apuradas e autorizadas o qual foi enviado a esse Tribunal (...) tendo igualmente solicitado pronúncia da 4.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, sem solução até ao momento.

4.- Releve-se que influem necessariamente nas integrações de saldos de gerência os valores que compõe a rubrica 26-Devedores e Credores, em virtude de terem sido assumidas como liquidadas e cobradas na data de vencimento importâncias que efectivamente não haviam sido recebidas, donde resultou o respectivo registo contabilístico na conta supra citada”.

SSPSP – As diferenças registadas na receita (€666.835) e na despesa (€503.850) devem-se à incorrecta integração nas rubricas relativas aos empréstimos de médio e longo prazo, respectivamente, dos reembolsos (€627.819) e das concessões (€503.850) de empréstimos de curto prazo e, ainda, no caso da receita, à contabilização indevida no capítulo 11 das receitas provenientes de juros (€5.392) e

do prémio de risco (€33.624). Face à existência de rubricas relativas a empréstimos de curto prazo e de capítulos específicos para a contabilização das outras receitas, respectivamente, os capítulos 05 “Rendimentos de Propriedade” e 08 “Outras receitas correntes” foram os Serviços questionados sobre esta matéria.

No exercício do contraditório, os SSPSP informaram que a classificação das receitas e das despesas associadas aos empréstimos de curto prazo em rubricas de médio e longo prazo ocorreu por lapso “(...) pelo que já foi objecto de correcção no orçamento 2007”, acrescentando ainda que os “(...) os Juros e Prémio de Risco, inscritos na Rubrica 11.06.10, foi prática corrente destes Serviços desde há vários anos a esta parte; pretende-se no entanto que a partir de 2007 se corrija este lapso inscrevendo as verbas na Rubrica 05.05.00- Juros Famílias”.

Face ao exposto, alerta-se apenas os Serviços para que a contabilização das receitas associadas ao prémio de risco deveriam ser inscritas no capítulo 08 “Outras receitas correntes” e não na rubrica de juros.

CGA – Os valores das diferenças registadas, quer na receita (€-4.256.474.461), quer na despesa (€5.693.616.157), são justificados pelo facto de a CGA, continuar, no exercício em apreço, a não distinguir as receitas e despesas de médio e longo prazo das de curto prazo, utilizando em exclusivo as rubricas de classificação económica destinadas aos títulos de curto prazo. Salienta-se ainda que as receitas e as despesas inscritas na CGE, não respeitam à totalidade das vendas/reembolsos e das aquisições de activos de médio e longo prazo, constantes da informação remetida ao Tribunal no âmbito das Instruções. Com efeito, a CGA apenas contabiliza nas rubricas de curto prazo, a título de receita, os montantes dos desinvestimentos em títulos a que foi necessário proceder para fazer face ao pagamento de pensões no âmbito das reservas especiais, e, a título de despesa, as aplicações em títulos de dívida pública: das novas entradas de dinheiro; dos rendimentos obtidos; do resultante da venda/reembolso de títulos das carteiras afectas ao fundo de reserva e às reservas especiais, bem como do excedente de tesouraria de 2004.

Accionado o contraditório, a CGA não respondeu.

IASFA – A diferença registada na receita (€254.544) ficou a dever-se, essencialmente, ao facto de na CGE estarem incorrectamente incluídas as receitas provenientes de juros (€221.528) e do prémio de risco (€30.764), bem como à inclusão de uma amortização indevida (€2.280,32). Dada a existência de capítulos destinados à contabilização das receitas de juros e do prémio de risco, respectivamente, 05 “Rendimentos de propriedade” e 08 “Outras receitas correntes”, não se compreende a razão pela qual o Instituto mantém esta contabilização.

Por sua vez, a diferença apurada na despesa (€288.823) para além da inclusão da despesa relacionada com a devolução de uma amortização indevida (€2.280,32), deve-se ainda ao facto de na CGE continuarem a estar integrados, não só os valores relativos à concessão de empréstimos (€3.495.590), como também os juros (€251.586) e prémios de risco¹ (€34.956) desses empréstimos, os quais conforme tem vindo a ser referido nos anteriores Pareceres não constituem encargo do IASFA.

Na sua resposta, o Instituto, confirma as imprecisões descritas, informando ainda a sua subsistência em 2006, face à prática continuada dessas contabilizações. Mais informa que na sequência de reunião estabelecida com esse Instituto “(...) ficou a ideia, que em tempo, seria facultado o entendimento, tido por correcto, por parte do TC (...)”. Sobre esta matéria a DGO, na sua resposta, referiu que segundo

¹ Calculados pelo Instituto sobre o montante dos empréstimos concedidos por beneficiário.



informação prestada pelo Instituto as incorrecções subsistem “ (...) *uma vez que o organismo argumenta ter ficado a aguardar instruções por escrito do Tribunal de Contas*”.

Ora, não tendo este Tribunal competência para dar Instruções sobre esta matéria, recomenda-se apenas ao Instituto que altere os procedimentos contabilísticos em questão, no sentido de evitar o empolamento da despesa e da receita e de classificar correctamente as receitas relativas aos juros e ao prémio de risco. Saliente-se ainda que a integração como despesa do valor dos juros e do prémio de risco, que não constituem encargo do Instituto, tinha já sido questionada em anteriores Pareceres.

INH – A diferença registada na receita (€758.138) e na despesa (€78.192) respeita à inscrição até à segunda quinzena de Fevereiro, em rubricas de activos das receitas e despesas relacionadas com as vendas de imóveis recebidos como dação em pagamento e com os acabamentos e venda dos mesmos. Posteriormente a essa data, e após aprovação da DGO, as respectivas receitas e despesas passaram a ser classificadas, correctamente, como “Venda de bens de investimento – Habitações” (receita) e “Aquisição de bens de capital - Investimentos” (despesa).

Na sua resposta, o Instituto confirma o descrito, salientando que “(...) *o tratamento da despesa e receita efectuado até à segunda quinzena (...) respeitava as orientações da DGO até aquela data*”.

IGAPHE – A diferença registada na receita (€784) ficou a dever-se à errada inscrição no capítulo 11 da CGE de uma prestação paga no regime de propriedade resolúvel, a qual deveria ter sido inscrita no capítulo 09 “Venda de bens de investimento”, à semelhança das restantes. Sobre esta situação, o IGAPHE não se pronunciou na sua resposta.

FRRC – A diferença registada na despesa (€461.156) respeita à contabilização indevida no agrupamento 09 da CGE das participações financeiras concedidas pelo Fundo no âmbito do projecto “Chiado com cor” sob a forma de subsídios. Relativamente a estas participações não existe obrigatoriedade de reembolso por parte dos beneficiários, uma vez que a parte considerada reembolsável (correspondente a 10% do valor do subsídio) será, eventualmente, assegurada por apoios mecenáticos e por outras receitas angariadas pelo Fundo.

Questionado sobre a contabilização das despesas associadas à atribuição destes subsídios em rubricas de “activos financeiros”, o Fundo, na sua resposta, refere que em sua “(...) *opinião, tais subsídios reembolsáveis constituem, pela sua natureza, activos financeiros do Fundo, não sendo contudo possível identificar as entidades responsáveis pela sua liquidação ao Fundo, por se desconhecerem as entidades, que no futuro, venham a prestar efectivamente apoio mecenático ao mesmo, a registar contabilisticamente como recebimento dos activos financeiros constituídos no âmbito do projecto “Chiado com Cor”*”. No entanto, e contrariamente ao referido anteriormente, o Fundo também confirma que o valor dos donativos recebidos em 2005 de diversas entidades “(...) *não foram considerados como reembolsos de activos financeiros no âmbito do projecto “Chiado com cor”, embora pudessem ter sido considerados enquanto tal*”. Informou ainda que o procedimento adoptado foi submetido à apreciação da DGO.

Por sua vez, a DGO, na sua resposta, apenas relata a situação descrita, concordando também que “(...) *na prática não há lugar a qualquer reembolso (...)*” .

Em termos conceptuais, um subsídio reembolsável não é mais do que um empréstimo sem juros, pois existe a obrigação da devolução das verbas cedidas, num determinado prazo. Ora, os subsídios atribuídos pelo Fundo no âmbito do projecto “Chiado com Cor” não pressupõe a sua amortização por parte dos beneficiários. O facto de o projecto prever que possam vir a ser recebidos donativos de entidades privadas, os quais, para além de não haver certeza quanto à sua concretização, poderão não

cobrir o investimento realizado, não é suficiente, no entender deste Tribunal, para que os subsídios em questão sejam considerados como reembolsáveis, pelo que se recomenda a alteração da sua contabilização.

IAPMEI – A diferença registada na receita (€-24.527.816) resulta de as receitas provenientes dos reembolsos de subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito do QCA II continuarem a ser contabilizados no capítulo 10 “Transferências de capital”, apesar da recomendação do Tribunal em anteriores Pareceres de essas receitas deverem ser classificadas no capítulo 11 “Activos financeiros”.

Ouvido sobre esta questão o Instituto confirmou “(...) que à semelhança de anos anteriores, o IAPMEI classificou os pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito do QCA II como Transferências de Capital (...)” pelo que o seu reembolso foi igualmente classificado como “Transferência de Capital”. Adiantou ainda que “(...) o tratamento contabilístico dado aos subsídios atribuídos no âmbito do QCA III já se encontra de acordo com as recomendações dadas pelos vossos Serviços”.

Na sua resposta, a DGO informou também sobre a regularização desta classificação “(...) relativamente aos empréstimos reembolsáveis concedidos ao abrigo do QCA III”.

ITP – A diferença registada na receita (€395.320) teve origem, segundo o Instituto, na contabilização na CGE como receitas de activos, das devoluções provenientes da rescisão de contratos de concessão de incentivos financeiros com natureza não reembolsável. Ora dado que estes recebimentos reflectem apenas uma devolução de verbas atribuídas pelo Instituto a fundo perdido e que por isso não foram objecto de classificação em rubricas de activos financeiros, a contabilização da respectiva devolução, na óptica da contabilidade pública, não deveria ser registada como receita de activos.

Quanto à diferença evidenciada na despesa (€-64.037), o Instituto informou que uma parte da diferença (€-182.337) esteve relacionada com a libertação de tranches de empréstimos durante o período complementar de 2004, tendo essas despesas integrado a CGE desse ano e a restante diferença (€118.300) respeita à contribuição paga em 2005 pelo ITP para o seu Fundo de Pensões, de forma a assegurar um adequado nível de financiamento. Relativamente à contribuição para o Fundo de pensões gerido por terceiros, reitera-se o entendimento, constante do Parecer sobre a CGE/2004 de que a referida despesa não deve integrar a rubrica de activos, uma vez que nos termos da Directriz n.º 19/97, da Comissão de Normalização Contabilística, estas despesas não são contabilizadas em contas de investimentos financeiros.

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

IFADAP – A diferença apurada na despesa (€189.578) resultou de na CGE estar incluído o valor das comissões, que o Instituto está autorizado a cobrar relativamente a serviços prestados e que se traduzem em 3,5% dos montantes das ajudas concedidas e pagas no âmbito do Programa AGRO, o qual será financiado pelas verbas consignadas pelo PIDDAC ao respectivo programa. Dado que essa receita não tem origem em activos financeiros, foi indevidamente contabilizada na rubrica em apreço.

Em sede de contraditório, o Instituto adiantou que no exercício corrente (2006) “(...) irá ser rectificado o procedimento adoptado no registo das comissões cobradas (...)”.

Universidade do Minho – A diferença decorre de a despesa apurada através da informação remetida ao abrigo das Instruções incluir valores que efectivamente estão relacionados com a participação na constituição de sociedades anónimas e com a realização de subscrições do fundo e património social de entidades não societárias, mas que, em termos de conta de gerência e CGE, foram incorrectamente inscritas no agrupamento 04 “Transferências correntes”, subagrupamento 07 “Instituições sem fins



lucrativos”. Tendo sido questionada sobre a respectiva contabilização, a Universidade não se pronunciou.

Universidade do Porto – O valor da diferença (€-1.000) respeita à realização do fundo social do IDARN-Instituto de Desenvolvimento Agrário da Região do Norte, cuja despesa não foi registada na CGE na rubrica de “Activos financeiros”, pelo que se questionou a Universidade sobre a concretização dessa despesa.

Accionado o contraditório, a Universidade não respondeu.

SASUL – A diferença registada no valor de receita (€-3.631) resultou da incorrecta classificação das receitas provenientes de reembolsos de empréstimos concedidos, no capítulo 07 “Vendas de bens e serviços correntes”, grupo 02 “Serviços”, situação que já vem sendo verificada desde 2003 e que resultou, segundo o organismo, de orientações recebidas da DGO relativas a esse exercício.

Os Serviços Sociais não se pronunciaram em sede de contraditório, e a DGO também não se refere, na sua resposta, a esta questão.

ICAM – A diferença registada no valor de receita (€-493) respeita ao reembolso de uma prestação, cuja cobrança só foi registada no ano seguinte, mas foi considerada como cobrada no mapa das Instruções, por já ter sido recebido o meio de pagamento (cheque).

O ICAM, não respondeu, em sede de contraditório.

7.3.4.2 – SFA que não integram os mapas da CGE

Nos termos do n.º 4 do art.º 76º da Lei n.º 91/2001¹, de 20 de Agosto, as receitas e despesas dos Serviços e fundos autónomos² devem constar da CGE. Contudo, existem SFA, tais como o Fundo de Renda Vitalícia e o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo que continuam a não integrar os mapas com a “Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos” da CGE.

Relativamente ao FRV, a Direcção Geral do Orçamento (DGO), na sua resposta, informou que “*o IGCP centraliza todos os depósitos em numerário e os pagamentos das rendas vitalícias efectuados por conta do Fundo, sendo que esses montante constam da conta de gerência do IGCP – Encargos da Dívida Pública*”. No entanto, tal como já referido no Parecer anterior, a conta de gerência “IGCP -Encargos da Dívida Pública” continua a não ter expressão na CGE.

No que respeita ao FGCAM, a DGO informou, que “*ainda subsiste alguma indefinição relativamente à personalidade jurídica desta entidade*”, o que se estranha, considerando que a não inclusão deste Fundo na CGE vem sendo questionada desde há vários anos pelo Tribunal de Contas.

As receitas e despesas associadas aos activos financeiros sob sua gestão ascenderam ao montante de, respectivamente, €5,4 milhões e €30,8 milhões, tendo estas carteiras proporcionado rendimentos no valor de €1,1 milhões.

¹ Alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

² Confrontar n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 91/2001 na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais do Estado

7.4.1 – Receitas

A CGE/2005 regista receitas de alienação de partes sociais de empresas no valor de cerca de €403,2 milhões¹, verba que foi transferida para o FRDP nos termos do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 324/90, de 19 de Outubro. Desta verba, €322,56 milhões destinavam-se a amortização de dívida pública e €80,64 milhões a novas aplicações de capital no sector produtivo.

Em 2005, o FRDP recebeu cerca de €3,3 milhões de juros e €3,5 milhões de reembolsos de empréstimos e de outras aplicações financeiras efectuadas. A estas verbas, soma-se o saldo transitado do ano anterior no valor de €368,2 milhões, estando, assim, disponível para aplicações cerca de €778,2 milhões.

7.4.2 – Despesas

As aplicações efectuadas pelo FRDP, que se apresentam no quadro seguinte, ascenderam a €690,9 milhões. Resulta, pois, um saldo transitado para 2006 de cerca de €87,3 milhões, significativamente inferior ao que transitara no ano precedente.

Quadro VII.31 – Aplicação das receitas das privatizações em 2005

(em euros)

Natureza	Montante
Anulação de dívida	54 375,01
Amortização de dívida	659 927 800,00
Participações de capital	30 879 999,16
Total	690 862 174,17

A receita na posse do FRDP, proveniente de alienações de partes sociais de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, deve ser aplicada nos termos do estabelecido no art.º 16º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, do seguinte modo:

- a) Na amortização de dívida pública;
- b) Na amortização de dívida do sector empresarial do Estado;
- c) No serviço da dívida resultante de nacionalizações;
- d) Em novas aplicações de capital no sector produtivo.

As aplicações de receitas de reprivatizações estão enumeradas na CRP e na referida Lei n.º 11/90, não sendo, no entanto, estabelecido qualquer limite quantitativo para cada uma delas. Porém, o Governo aprovou uma regra que limita o valor das aplicações a efectuar pelo FRDP, nas finalidades, previstas nas alíneas b) e d) do art.º 16.º daquela Lei, a 60% das receitas obtidas (Decreto-Lei n.º 236/93, de 3

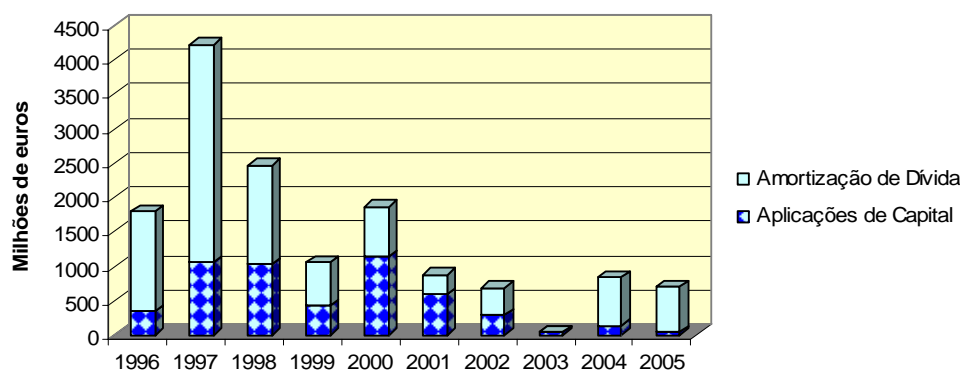
¹ Este valor é inferior ao apresentado no ponto 7.2.2.7.1.3 Receitas porque aí são consideradas alienações que não constituíram reprivatizações de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974.



de Julho, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da República, I série B, de 14 de Agosto). Este limite foi respeitado em 2005.

No gráfico seguinte, procura-se evidenciar, não só a evolução dos montantes das receitas de reprivatizações aplicados na amortização de dívida pública e novas aplicações de capital, mas também, o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos anos.

Gráfico VII.5 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações, 1996-2005



7.4.2.1 – Anulação e amortização da dívida pública

As aplicações em anulação e amortização de dívida pública, previstas na alínea a) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, abrangeram dívida consolidada (€54,4 milhares), dívida amortizável de médio e longo prazos (€199 milhões) e dívida amortizável de curto prazo (€460,9 milhões), num total de cerca de €660 milhões.

7.4.2.2 – Novas aplicações de capital

As aplicações de receitas das privatizações, efectuadas em 2005 nos termos da alínea d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, resumiram-se à realização de capital subscrito pelo Estado em sociedades anónimas, como se pode ver no quadro seguinte.

Quadro VII.32 – Novas aplicações de capital realizadas em 2005, com receitas das privatizações

(em milhares de euros)

Empresa	Montante	Observações
CostaPolis	3 780,0	Realização parcial do capital social inicial, subscrito em 2001.
RTP	27 100,0	Realização parcial de um aumento deliberado em 2004
Total	30 880,0	

Fonte: DGT e IGCP

Sobre o ponto 7.4 foram ouvidos o Ministro das Finanças e o IGCP tendo este último, na sua resposta, afirmado nada ter a acrescentar ao teor deste Parecer.

7.5 – Património imobiliário

7.5.1 – Enquadramento

Nos termos da alínea c), n.º 1, do artigo 41.º da Lei n.º 98/97¹, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas deve apreciar no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) o *“inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais, nomeadamente quando decorram de processos de privatização”*.

Por sua vez, determinando o artigo 75.º da Lei n.º 91/2001², de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – que a CGE compreende *“mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial”*, estabelece igualmente que a apresentação do balanço e da demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados(SI) e dos serviços e fundos autónomos(FSA) apenas se tornará obrigatória quando todos os serviços tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

O facto de não se encontrar concluída a inventariação do património do Estado e a não inclusão dos referidos mapas na CGE tem tido como consequência que, no respectivo Parecer, o Tribunal apenas se pronuncie sobre a matéria relativa ao património financeiro.

Apesar da análise patrimonial, em sede de Parecer sobre a CGE de 2005, continuar condicionada pelas mesmas limitações, foi possível realizar, pela primeira vez, uma acção de controlo sobre as operações efectuadas no âmbito do património imobiliário do Estado, abrangendo serviços integrados e serviços e fundos autónomos, com o objectivo de avaliar a fiabilidade da informação relativa a alienações e aquisições de bens imóveis.

Para a prossecução deste objectivo foi analisado o enquadramento normativo subjacente ao Cadastro e Inventário dos Bens do Estado e às operações de aquisição e de alienação efectuadas no âmbito do património imobiliário, bem como a informação seguinte que foi obtida das entidades indicadas:

- ◆ Relatórios semestrais elaborados pela Direcção-Geral do Património sobre aquisição e alienação de imóveis em 2005 – Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Aquisições e alienações de imóveis em 2005, por valor e classificação económica das respectivas despesas e receitas – DGP;
- ◆ Receita e Despesa dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos em 2005 – Direcção-Geral do Orçamento (DGO);
- ◆ Contabilidade do Tesouro e documentação complementar – Direcção-Geral do Tesouro (DGT).

A análise da informação disponibilizada está condicionada pela falta de fiabilidade e consistência dos dados revelada pelas divergências resultantes do cruzamento dos mesmos entre as referidas fontes e

¹ Alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

² Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.



circunscreve-se aos valores da Receita e da Despesa dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado que foram classificados, respectivamente, em “Venda de bens de investimento” e “Aquisição de bens de capital – Investimentos”, como afectos a:

09.01 – Venda de bens de investimento – Terrenos

09.02 – Venda de bens de investimento – Habitações

09.03 – Venda de bens de investimento – Edifícios

07.01.01 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Terrenos

07.01.02 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Habitações

07.01.03 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Edifícios

07.01.04 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Construções diversas

7.5.2 – Regime jurídico

7.5.2.1 – Cadastro e Inventário

Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 477/80 de, 15 de Outubro – diploma que cria o Inventário Geral do Património do Estado (IGPE) – o património do Estado é constituído pelo *“conjunto dos bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa colectiva de direito público”*, e compreende dois sectores: o dos direitos reais – *património real* – e o dos direitos de crédito ou das obrigações – *património creditício, obrigacional ou financeiro*.

O património real é constituído por bens do domínio público e bens do domínio privado. O n.º 1 do artigo 84.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) enuncia quais os bens que integram o domínio público. Por sua vez, o domínio privado é constituído pelos bens que, sendo propriedade do Estado, não se encontram por lei afectos ao domínio público e que, em regra, estão sujeitos ao regime da propriedade estabelecido pela lei civil (Código Civil) e, como tal, submetidos às regras do comércio jurídico. No que respeita a este tipo de bens, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 477/80 distingue, ainda, entre bens do domínio privado disponível e bens do domínio privado indisponível.

Nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 47/05, de 24 de Fevereiro – lei orgânica do Ministério das Finanças – a Direcção-Geral do Património (DGP) *“é o serviço ao qual incumbe a gestão integrada do património do Estado, a preparação e a actualização do inventário do património do Estado, bem como a coordenação e o controlo da actividade gestonária patrimonial do sector público estadual.”*

A obrigatoriedade de proceder ao Inventário e Cadastro dos Bens do Estado decorre do disposto no Decreto-Lei n.º 477/80, tendo a Portaria n.º 671/2000, II série, de 17 de Abril, aprovado as respectivas instruções regulamentadoras e o classificador.

No que respeita ao património dos organismos autónomos determina o artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho, que estes deverão manter um inventário actualizado de todos os bens patrimoniais, devendo igualmente manter actualizado o cadastro dos bens do domínio público do Estado afectos às actividades a seu cargo. Refira-se que a Portaria n.º 42/2001, de 19 de Janeiro, aprovou a Orientação Genérica n.º 2/2000, da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, no sentido de *“recomendar a adopção generalizada pelos serviços e organismos obrigados a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos sectoriais dele decorrentes, das normas de inventariação aprovadas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril.”*

Não obstante o citado regime ter já alguns anos verifica-se que continua a não ser dado cumprimento ao previsto no artigo 75.º da LEO, uma vez que continua a não existir um Cadastro e Inventário dos bens do Estado e do património dos serviços e fundos autónomos.

É de sublinhar o início do Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP) na sequência das medidas preconizadas pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 40/2004, de 11 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 199/2004, de 18 de Agosto, para que o Instituto Nacional de Estatística com o apoio da Direcção-Geral do Património procedesse ao recenseamento dos *“imóveis do Estado afectos aos serviços e organismos públicos, dos pertencentes ao património privativo dos organismos autónomos, bem como dos imóveis utilizados em regime de arrendamento”*. Porém, segundo informação da DGP, os resultados do RIAP não foram publicados por alguns dos dados recolhidos não serem fiáveis.

Atendendo à necessidade de aprofundar a informação até então obtida, a RCM n.º 1/2006, de 2 de Janeiro, determina que os serviços e organismos públicos, dotados ou não de personalidade jurídica, que não se enquadrem no sector público empresarial, deverão fornecer ao Instituto Nacional de Estatística as informações relativas ao património imobiliário afecto e privativo.

7.5.2.2 – Aquisição de Imóveis pelo Estado

O regime procedimental da aquisição onerosa pelo Estado, institutos públicos e empresas públicas, do direito de propriedade sobre imóveis está contido nos Decretos-Leis n.º 27/79, de 22 de Fevereiro, e n.º 74/80 de 15 de Abril, e na RCM n.º 20/83, de 31 de Janeiro.

Do disposto nestes diplomas decorre que a aquisição onerosa de bens imóveis deverá ser precedida do procedimento de oferta pública promovida pela entidade que pretende proceder à aquisição, o qual pode ser dispensado mediante parecer favorável da Direcção-Geral do Património e despacho do Ministro das Finanças. Determinam ainda os referidos diplomas que a organização dos processos dos serviços e institutos públicos compete à Direcção-Geral do Património, competindo às empresas públicas a organização dos respectivos processos, os quais são submetidos *“a parecer de uma comissão de aquisições de imóveis que se pronunciará sob o ponto de vista técnico, económico e financeiro para ulterior submissão a decisão da entidade competente”*.

Finalmente, o regime em vigor quanto à realização da despesa com a aquisição de imóveis é o contido no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

7.5.2.3 – Alienação de Imóveis do Estado

O regime jurídico aplicável à alienação dos imóveis do Estado e dos organismos públicos¹ dotados de personalidade jurídica que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa pública, é o constante do Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro, e do Despacho Normativo n.º 27-A/2001², de 31 de Maio, que estabelece a hasta pública como regra para essa alienação³. O citado despacho admite a possibilidade do recurso ao procedimento de ajuste directo quando a hasta pública tenha ficado deserta ou não tenha havido lugar a adjudicação definitiva.

¹ Com excepção dos que integrem o património imobiliário da Segurança Social.

² Publicado na sequência da Lei do Orçamento para 2001 (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro).

³ À permuta e à cessão a título definitivo são aplicáveis os Decretos-Lei n.º 25547, de 27 de Junho de 1935, e n.º 97/70, de 13 de Março.



Através do artigo 1.º do citado Decreto-Lei ficam os ministros autorizados a promover a alienação dos imóveis do Estado afectos aos respectivos ministérios ou que se integrem na esfera jurídica de fundos, serviços autónomos ou institutos públicos sob a respectiva tutela, que não estejam a ser utilizados, necessitem de investimentos demasiado elevados ou já não correspondam às necessidades.

A alienação processa-se através da Direcção-Geral do Património, à qual compete fixar o local da realização da hasta pública, bem como o valor base de licitação, tendo em conta a avaliação técnica do imóvel a alienar (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 309/89 e artigos 1.º e 10.º do Despacho Normativo n.º 27-A/2001).

Sobre a afectação das receitas provenientes da venda dos imóveis, dispõe o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 309/89 que o produto da alienação constitui, na sua totalidade, receita do Estado, sendo 80% contrapartida da inscrição das verbas no capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças destinadas a investimentos de interesse público dos respectivos ministérios¹.

Sobre esta matéria é também de considerar o disposto no Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março, que regula as condições em que pode ser realizada a alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado para fins de interesse público, nomeadamente, através da cessão a título definitivo.

Relativamente ao ano de 2005 são ainda de considerar as normas que sobre esta matéria constam do artigo 3.º da respectiva Lei do Orçamento².

Estabelece o n.º 1 desse artigo que *“a alienação de imóveis pertencentes ao Estado ou aos organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associações públicas, bem como a constituição a favor de terceiros de quaisquer direitos reais sobre os mesmos imóveis, depende de autorização prévia do Ministro das Finanças e da Administração Pública, que fixa, mediante despacho, a afectação do produto da alienação ou da oneração”*.

Dispõe o n.º 3 que as condições e termos das alienações são definidos em despacho normativo, sendo adoptado, preferencialmente, o procedimento da hasta pública, sem prejuízo do recurso ao de ajuste directo nos casos previstos nesse despacho ou que vierem a ser estabelecidos por lei.

Estes procedimentos não são aplicáveis ao património imobiliário da segurança social, nem à alienação de imóveis da carteira de activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, cuja receita seja aplicada naquele mesmo Fundo, nem à alienação de património do Fundo de Garantia Financeira da Justiça.

O n.º 7 determina o ajuste directo na alienação de imóveis das entidades referidas no citado n.º 1, às empresas de capitais exclusivamente públicos, subsidiárias da SAGESTAMO – Sociedade de Participações Empresariais Sociais Imobiliárias, SA, criada pelo Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro. Admitem o n.º 8 e o n.º 9 que a alienação por ajuste directo ou a permuta de imóveis pode ser autorizada, no âmbito de operações de deslocalização ou reinstalação de serviços ou de organismos públicos a que se refere o n.º 1, a favor das entidades às quais venha a ser adjudicada a aquisição de novas instalações, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da tutela.

¹ Este regime não afasta o regime específico que a lei possa estabelecer para a alienação do património imobiliário do Estado afecto às forças armadas e às forças da segurança (artigo 2.º n.º 2).

² Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

As alienações e onerações de imóveis têm como referência o valor apurado em avaliação promovida pela Direcção-Geral do Património.

Segundo o n.º 11, até 25% do total das receitas obtidas com a alienação do património do Estado afecto à Defesa Nacional, constituem receita do Estado, devendo o remanescente ser afecto, nos termos a definir em despacho do Ministro de Estado, da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, ao capital do Fundo dos Antigos Combatentes, bem como para reforço do capital do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, em despesas com a construção e manutenção das infraestruturas afectas ao Ministério da Defesa Nacional e para a aquisição de equipamentos e bens necessários à modernização e operacionalidade das Forças Armadas.

Nos termos do n.º 12, as receitas obtidas com a alienação do património do Estado afecto ao Ministério da Justiça constituem receita do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, integrando o capital do Fundo de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

Finalmente, pelo disposto no n.º 13 fica o Governo obrigado a apresentar semestralmente à Assembleia da República, nos 30 dias subsequentes ao fim de cada semestre, um relatório detalhado acerca da venda e aquisição de património do Estado, incluindo a descrição dos imóveis vendidos e comprados, do seu valor de avaliação, do valor de base da licitação a que foram propostos e do valor de transacção.

7.5.3 – Relatórios semestrais sobre alienação e aquisição de imóveis

Para cumprimento do disposto no n.º 13 do artigo 3.º da lei orçamental para 2005, a DGP remeteu ao Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, dois relatórios semestrais com a seguinte informação sobre as aquisições e alienações de imóveis relativas a esse ano:

- ◆ O relatório do primeiro semestre continha informação sobre:
 - ◇ a alienação de imóveis por ajuste directo;
 - ◇ a alienação de imóveis por cessão definitiva;
 - ◇ a inexistência de aquisição de imóveis.

- ◆ O relatório do segundo semestre continha informação sobre:
 - ◇ a alienação de imóveis por ajuste directo;
 - ◇ a alienação de imóveis de Institutos Públicos por ajuste directo, nos dois semestres;
 - ◇ a alienação de imóveis por cessão definitiva;
 - ◇ a alienação de imóveis por hasta pública, nos dois semestres;
 - ◇ a aquisição de imóveis para Institutos Públicos, nos dois semestres;
 - ◇ a aquisição de imóveis para o Estado, nos dois semestres.

Segundo os dados reportados pela DGP foi obtido o valor global líquido de €94.039.577,27 com a alienação de imóveis através de:



- ◆ ajuste directo, no valor de €89.449.077,82 (95,1% do total), conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VII.33 – Alienação de imóveis por ajuste directo

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de adjudicação	Valor líquido (*)
Estado	92.592.854,92	88.209.538,96	88.161.417,82
Institutos Públicos	1.407.000,00	1.293.000,00	1.287.660,00
Total	93.999.854,92	89.502.538,96	89.449.077,82

(*) Quando a alienação é efectuada a pronto pagamento tem um desconto de 2%.

- ◆ hasta pública, no valor de €3.183.512,45 (3,4% do total), conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VII.34 – Alienação de imóveis por hasta pública

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de arrematação	Valor líquido (*)
Estado	2.800.221,06	3.238.262,50	3.183.512,45
Total	2.800.221,06	3.238.262,50	3.183.512,45

(*) Quando a alienação é efectuada a pronto pagamento tem um desconto de 2%.

- ◆ cessão definitiva, no valor de €1.406.987,00 (1,5% do total), conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VII.35 – Alienação de imóveis por cessão definitiva

(em euros)

Entidade Cessionária	Valor de avaliação	Valor de cessão
Instituto Público	312.000,00	312.000,00
Empresa Pública	138.187,00	138.187,00
Instituições Particulares de Solidariedade Social	1.069.550,00	711.050,00
Autarquias Locais	319.750,00	245.750,00
Total	1.839.487,00	1.406.987,00

Por sua vez, com a aquisição de imóveis foi dispendido o valor global de €1.039.197,15 conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VII.36 – Aquisição de imóveis

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de aquisição
Estado	281.100,00	278.986,00
Institutos Públicos	760.211,15	760.211,15
Total	1.041.311,15	1.039.197,15

Relativamente aos relatórios elaborados pela DGP deve ainda salientar-se que:

- ◆ são constituídos por quadros sem qualquer tipo de análise sobre os respectivos dados;
- ◆ a informação prestada é insuficiente face ao legalmente determinado;
- ◆ parte da informação sobre o primeiro semestre só foi apresentada no segundo relatório;
- ◆ foram reportados dados incompletos ou incoerentes entre si e face à restante informação prestada pela DGP, pela DGO e pela DGT, colocando em causa a respectiva fiabilidade;
- ◆ 95,1% do valor reportado para a alienação de imóveis foi obtido por ajuste directo, sem que dos relatórios conste justificação para o efeito.

7.5.4 – Contabilização das operações

7.5.4.1 – Receita resultante de alienação de imóveis

Para efeito da presente acção, o Tribunal de Contas solicitou à DGP informação discriminada sobre as alienações de imóveis efectuadas em 2005, com indicação dos valores e classificação económica das respectivas receitas. Segundo a DGP, a informação reportada abrange a totalidade das receitas por si cobradas pela alienação de imóveis em execução do Orçamento do Estado de 2005, no valor de €131.312.769,65.

A DGP informou ainda que este valor inclui as receitas obtidas no período complementar estabelecido pelo n.º 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março (decreto de execução orçamental), ao permitir a efectivação até 20 de Janeiro de 2006, dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2005.

A receita pela alienação de imóveis do Estado reportada pela DGP foi discriminada pela respectiva classificação económica (venda de bens de investimento identificados como terrenos, habitações e edifícios) e afectação (como receita consignada à própria DGP ou a outros organismos e receita geral do Estado), conforme se sintetiza nas primeiras cinco colunas do próximo quadro. Apesar de terem sido apurados pela mesma entidade, estes valores não são coerentes com os inscritos nos relatórios semestrais analisados no ponto 7.5.3 e cujo total é apenas de €94 milhões.

Os valores reportados pela DGP foram confrontados com os da cobrança pela venda de bens de investimento afecta aos Serviços Integrados registada para execução do Orçamento do Estado, no âmbito da CGE de 2005. Os resultados apresentados na última coluna do quadro seguinte revelam que a informação confrontada também não é coerente entre si.

Quadro VII.37 – Receita de alienação de imóveis do Estado cobrada pela DGP face à dos SI na CGE

(em euros)

Receita do Estado	Consignada à DGP	Consignada a Outros	Geral	Total da DGP	Total dos SI na CGE	DGP – CGE
09.01 - Terrenos	1.040.756,50	218.222,01	3.698.197,61	4.957.176,12	3.866.341,68	1.090.834,44
09.02 - Habitações	37.007,81	321.222,49	391.029,35	749.259,65	472.045,57	277.214,08
09.03 - Edifícios	5.098.022,27	36.535.710,32	83.972.601,29	125.606.333,88	113.892.239,73	11.714.094,15
Total	6.175.786,58	37.075.154,82	88.061.828,25	131.312.769,65	118.230.626,98	13.082.142,67



Finalmente, no quadro seguinte encontra-se discriminada a cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento relativos a imóveis, não só de serviços integrados mas também de Serviços e Fundos Autónomos, que foi registada na CGE de 2005.

Quadro VII.38 – Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento

(em euros)

Receita do Estado	SI	SFA	SI + SFA
09.01 - Terrenos	3.866.341,68	24.998.302,89	28.864.644,57
09.02 - Habitações	472.045,57	1.721.074,87	2.193.120,44
09.03 - Edifícios	113.892.239,73	13.894.665,27	127.786.905,00
Total	118.230.626,98	40.614.043,03	158.844.670,01

No âmbito da contabilidade do Tesouro, foi objecto de selecção e análise a movimentação das contas n.º 021367, “Direcção-Geral do Património – Receitas” e n.º 025806801, “Período Complementar de Receita – 2005 – Alienação de Imóveis.

Para o efeito, foram seleccionados os doze registos de maior valor debitados na conta n.º 021367. A análise da respectiva documentação de suporte revelou que só oito desses registos eram relativos a alienação de imóveis e correspondiam às quinze verbas identificadas no quadro seguinte. O confronto desta informação com a reportada pela DGP, no âmbito da alienação de imóveis, revelou que duas verbas (no valor de €49.875,00 e de €888.250,00) não constavam da informação da DGP.

Quadro VII.39 – Amostra de receitas de alienação de imóveis obtidas em 2005

(em euros)

Receita	Descrição	Data-Valor	Montante
09.01.01.01.99	Venda de Terreno	13-04-2005	1.477.497,00
09.03.01.01.04	Venda de Imóveis	17-01-2005	238.275,00
09.03.01.01.04	Venda de Imóveis	17-01-2005	329.625,00
09.03.01.01.07	Venda de Imóveis	17-01-2005	6.262.875,00
09.03.01.01.11	Venda de Edifício	13-04-2005	191.912,49
09.03.01.01.11	Venda de Edifício	13-04-2005	487.350,00
09.03.01.01.99	Venda de Edifício	06-01-2005	49.875,00
09.03.01.01.99	Venda de Edifício	06-01-2005	888.250,00
09.03.01.01.99	Venda de Edifício	13-04-2005	2.593.690,00
09.03.01.01.99	Venda de Edifício	13-04-2005	145.635,00
09.03.01.01.99	Venda de Edifício	13-04-2005	191.912,49
09.03.01.01.99	Venda de Edifício	13-04-2005	487.350,00
09.03.06.01.03	Venda de Imóveis	17-01-2005	112.500,00
09.03.06.01.03	Venda de Imóveis	17-01-2005	2.137.500,00
09.03.06.01.03	Venda de Imóveis	04-02-2005	2.250.000,00
Total			17.844.246,98

Por sua vez, a conta n.º 025806801 foi utilizada para afectar à receita de 2005, o produto da alienação de imóveis, no valor de €107.346.223,28. Verificou-se que este valor:

- ◆ tinha sido registado na contabilidade do Tesouro, como receita com data-valor de 30 de Dezembro de 2005, em 20 de Janeiro de 2006;
- ◆ integrava alienações afectas a dois SFA no valor de €6.588.960,47 (6,1% do total);

- ♦ foi classificado, na quase totalidade, como venda de bens de investimento identificados como edifícios (no valor de €106.635.887,99 e 99,3% do total) e discriminados no quadro seguinte, tendo o remanescente sido classificado em impostos indirectos diversos (€710.335,29 e 0,07% do total).

Quadro VII.40 – Receitas de alienação de imóveis obtidas em 2006 mas afectas a 2005

(em euros)

Receita	Identificação do imóvel	Montante
09.03.01.01.01	Av. Al. Herculano 32 e Rua Cidade da Beira 55	1.103.157,00
09.03.01.01.01	Forte da Ameixoeira	3.015.803,47
09.03.01.01.03	Quinta das Conchinhas	1.132.800,00
09.03.01.01.03	Quinta das Conchinhas	16.142.400,00
09.03.01.01.04	Freixeiro e Alverca (Tertil)	2.840.000,00
09.03.01.01.04	Antigo dispensário de Alcântara	112.500,00
09.03.01.01.04	Rua Padre Luis Aparício	74.500,00
09.03.01.01.04	Quartel da Estrela	192.285,00
09.03.01.01.04	Av. Al. Herculano 32 e Rua Cidade da Beira 55	364.642,50
09.03.01.01.04	Quartel dos Lóios	117.540,00
09.03.01.01.04	Challet Faial	130.000,00
09.03.01.01.04	Palacete Sommer de Andrade	107.500,00
09.03.01.01.04	Av. João Crisóstomo 11 e 11 ^a	109.236,73
09.03.01.01.07	Challet Faial	2.470.000,00
09.03.01.01.09	Av. João Crisóstomo 11 e 11 ^a	622.649,34
09.03.01.01.99	Freixeiro e Alverca (Tertil)	53.960.000,00
09.03.01.01.99	Antigo dispensário de Alcântara	2.137.500,00
09.03.01.01.99	Rua Padre Luis Aparício	1.415.500,00
09.03.01.01.99	Quartel da Estrela	3.653.415,00
09.03.01.01.99	Av. Al. Herculano 32 e Rua Cidade da Beira 55	5.825.050,50
09.03.01.01.99	Quartel dos Lóios	2.233.260,00
09.03.01.01.99	Palacete Sommer de Andrade	2.042.500,00
09.03.01.01.99	Quinta das Conchinhas	5.380.800,00
09.03.01.01.99	Av. João Crisóstomo 11 e 11 ^a	1.452.848,45
Total		106.635.887,99

7.5.4.2 – Despesa com a aquisição de imóveis

Para efeito da presente acção foi também solicitada à DGP informação discriminada sobre as aquisições de imóveis efectuadas em 2005, com indicação dos valores e classificação económica das respectivas despesas.

A DGP informou que o valor total das aquisições onerosas autorizadas em 2005 era de €2.434.309,84 e que tal valor “...corresponde ao somatório dos processos de aquisição para o Estado ou para o património privativo de outras pessoas colectivas públicas, que foram efectivamente instruídos por esta Direcção-Geral e submetidos a despacho de autorização superior, nos termos legais”, acrescentando ainda que aquela “...Direcção-Geral não dispõe de outros elementos para além dos que lhe são oportunamente remetidos pelas entidades interessadas, os quais incluem a classificação económica do respectivo encargo, o que torna inviável a confrontação com os elementos constantes do Sistema de Contabilidade da DGO”.



Apesar desta limitação, no quadro seguinte são apresentados os valores da despesa com investimentos na aquisição de bens de capital afecta aos Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos registada na CGE de 2005, em execução do Orçamento do Estado.

Quadro VII.41 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital

(em euros)

Despesa do Estado	SI	SFA	SI + SFA
07.01.01 - Terrenos	2.761.807,62	7.231.464,92	9.993.272,54
07.01.02 - Habitações	90.735,44	30.242.984,33	30.333.719,77
07.01.03 - Edifícios	94.271.363,13	173.045.291,25	267.316.654,38
07.01.04 - Construções Diversas	31.544.295,08	25.846.744,38	57.391.039,46
Total	128.668.201,27	236.366.484,88	365.034.686,15

É de salientar que, prevendo o classificador económico das despesas, no âmbito da aquisição de bens de capital, que sejam inscritos não apenas as aquisições de bens imóveis mas também o valor das despesas de conservação e reparação desses mesmos imóveis, os valores registados não são integralmente relativos a investimentos com a aquisição de bens de capital. Nestas circunstâncias, o Tribunal recomenda que a classificação das despesas passe a distinguir entre aquisição e conservação ou reparação de imóveis.

Em sede de contraditório a Direcção-Geral do Orçamento informou que:

“...o Anteprojecto de Parecer em apreço, de uma forma geral, não lhe merece quaisquer comentários. Quanto à recomendação de que a classificação das despesas passe a distinguir entre aquisições e conservação ou reparação de imóveis, a mesma afigura-se-nos de uma certa pertinência e, como tal, vai ser objecto de análise interna, tendo em vista a sua eventual satisfação em Contas do Estado futuras, cuja inscrição orçamental venha a contemplar essa separação.”

Note-se ainda que, mesmo tendo em conta as limitações assinaladas, estes valores não são coerentes com os inscritos nos relatórios semestrais analisados no ponto 7.5.3, cujo total é apenas de €1 milhão.

7.5.5 – Fiabilidade da informação sobre alienação e aquisição de imóveis

A informação prestada sobre alienação e aquisição de imóveis, nos relatórios semestrais elaborados para cumprimento do n.º 13 do artigo 3.º da Lei do Orçamento para 2005, é manifestamente insuficiente face ao determinado por essa norma, tendo-se revelado incompleta e incoerente entre si ou quando confrontada com a restante informação prestada pela DGP, pela DGO e pela DGT, colocando em causa a respectiva fiabilidade.

A informação disponibilizada pela DGP ao Tribunal de Contas também se revelou manifestamente insuficiente para assegurar a fiabilidade dos valores registados na CGE como receitas pela alienação e despesas com a aquisição de imóveis, e justificar as disparidades reveladas pelo respectivo confronto. Não se verificou a existência de controlo exercido pela DGP sobre a informação contabilizada neste âmbito, com especial incidência nas relativas à aquisição de imóveis e a serviços e fundos autónomos.

Nestas circunstâncias, o Tribunal recomenda a implementação de um sistema de registo centralizado e autonomizado da informação sobre o Património do Estado e sujeito a controlo efectivo que garanta a

fiabilidade dos dados registados sobre cadastro, inventário e operações de alienação e de aquisição de imóveis. A informação sobre cadastro e inventário deve conter a identificação dos imóveis, os valores de avaliação, as entidades a que estão afectos e a data de reporte dos dados (essencial para avaliar a actualização dos mesmos). A informação sobre as operações deve conter a identificação dos imóveis, os valores de avaliação e de transacção, a modalidade utilizada (hasta pública, ajuste directo ou outra), as entidades envolvidas na transacção, a data-valor e a data de registo da operação. Esta informação deve ser sujeita a validação com a registada nos sistemas utilizados para registar a execução do Orçamento do Estado. A identificação dos imóveis e das entidades deve incluir um campo normalizado que permita associar e actualizar periodicamente a informação sobre cadastro e inventário com a das operações entretanto efectuadas. Deve ainda ser prestada informação na CGE sobre as operações efectuadas neste âmbito em cada exercício orçamental e a situação patrimonial no final do mesmo.

No âmbito do exercício do contraditório a Direcção-Geral do Tesouro referiu não ter comentários a formular ao documento. Por sua vez a Direcção-Geral do Património não remeteu qualquer resposta.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria



VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações gerais

No presente capítulo são analisadas operações realizadas na Tesouraria do Estado em 2005, no âmbito da Antecipação de Fundos e da Unidade de Tesouraria definidas, respectivamente, nos artigos 30.º e 2.º do Regime de Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

A análise tem por base os resultados obtidos na Auditoria à Antecipação de Fundos por Operações de Tesouraria e na Acção sobre a Implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria, as quais concorrem para a consecução do objectivo estratégico fixado pelo Tribunal, para o triénio de 2005 a 2007, que consiste em aperfeiçoar o controlo da actividade financeira pública e visam:

- ◆ acompanhar a actividade financeira registada na área da Tesouraria do Estado e verificar se a respectiva evolução corresponde às recomendações do Tribunal de Contas;
- ◆ avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Antecipação de Fundos e da Unidade de Tesouraria previamente referidas.

8.2 – Antecipação de Fundos por Operações de Tesouraria

A antecipação de fundos por operações de tesouraria efectuada pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) está subordinada ao estabelecido nos artigos 30.º, 31.º e 32.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), bem como na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro.

A Auditoria à Antecipação de Fundos por Operações de Tesouraria teve como fundamento o facto de o Tribunal de Contas ter avaliado como insuficiente, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004, o grau de execução do RTE, nomeadamente, quanto à conformidade dos processos de contabilização e controlo ao normativo previsto no Capítulo IV desse regime jurídico.

O objectivo da auditoria consiste em avaliar o grau de execução do RTE, no âmbito da Antecipação de Fundos prevista no n.º 1 do artigo 30.º, quanto à conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo ao regime jurídico e quanto à fiabilidade e tempestividade da informação prestada.

Para concretizar este objectivo procedeu-se à análise das operações realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT), incluindo a revisão analítica das observações e recomendações sobre antecipação de fundos resultantes das auditorias previamente efectuadas no âmbito da Contabilidade do Tesouro, e de operações realizadas pelas entidades devedoras dos fundos antecipados.

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto das entidades devedoras de fundos antecipados sem regularização efectiva até ao ano de 2005 constituído, segundo o Tribunal, por Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF). No decurso da acção foram ainda contactados serviços da DGT e da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

Os critérios de selecção das operações a analisar foram definidos, tendo em conta o conhecimento adquirido nas auditorias anteriores relativamente à identificação, descrição e avaliação dos circuitos existentes para execução, contabilização e controlo das operações de antecipação de fundos e de regularização e remuneração dos fundos antecipados, bem como à conformidade destas operações ao respectivo regime jurídico e regulamentar. Os critérios foram definidos de forma abrangente, para não condicionar a realização das análises que se viessem a revelar necessárias no decorrer da fase de execução da auditoria. Tendo em atenção os factores apontados, os testes substantivos incidiram sobre amostras obtidas por aplicação dos seguintes critérios de selecção:

- ◆ operações associadas a antecipação de fundos sem regularização orçamental no ano da respectiva efectivação;
- ◆ operações associadas a antecipação de fundos para pagamento de despesas públicas sem que esteja prevista a respectiva dotação orçamental;
- ◆ operações associadas a antecipação de fundos remunerada.

8.2.1 – Conformidade ao regime jurídico

Atendendo ao objectivo, objecto e período de incidência (ano de 2005) da presente auditoria, os diplomas com maior relevância no respectivo enquadramento jurídico são, designadamente, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e a Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que vem regulamentar as condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência naquelas que se destinam a antecipar fundos.

Relativamente ao período de incidência da acção, deve salientar-se também a Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2005, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho e o Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2005.

Tendo em conta que o objecto desta acção corresponde ao conjunto das entidades devedoras de fundos antecipados sem regularização efectiva até 2005 (DGDR, INGA, IFADAP e IGIF) foi também analisado o quadro jurídico aplicável a estas entidades, designadamente, as respectivas leis orgânicas e estatutos, assim como os diplomas que contêm normas aplicáveis às entidades com competências em matéria de fundos comunitários (DGDR, INGA e IFADAP).

No que respeita a antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia foi também consultada legislação comunitária, nomeadamente, a contida em Regulamentos com relevância nesta sede, dos quais se destacam os respeitantes ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da antecipação de fundos prevista no n.º 1 do respectivo artigo 30.º, é avaliado em função da conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo das operações efectuadas nesse âmbito, às disposições constantes dos artigos 30.º, 31.º e 32.º do Capítulo IV desse regime jurídico.



Esta conformidade tem de ser extensiva à regulamentação das condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência nas que se destinam a antecipar fundos, que foi estabelecida pela Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, em cumprimento do previsto no n.º 3 do artigo 30.º do RTE.

As operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, segundo essa mesma norma, destinam-se a:

- a) assegurar a gestão de fundos a cargo da DGT;
- b) antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais;
- c) antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia;
- d) antecipar fundos a autarquias locais e regiões autónomas;
- e) outras situações devidamente justificadas, que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado.

A norma contida no n.º 2 do artigo 31.º do RTE faz depender as antecipações previstas nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 30.º, da existência de disponibilidades na tesouraria, bem como da respectiva previsão orçamental, devendo ser tidas em conta, quando for o caso, as previsões de cobrança efectiva das receitas a antecipar.

Questionada sobre o financiamento das antecipações de fundos previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, a DGT respondeu que estas operações “*são financiadas através dos fundos captados pela Tesouraria do Estado, na decorrência da actividade desenvolvida pela Direcção-Geral do Tesouro em defesa do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*”. Referiu também que, ao “*possibilitar a afectação das disponibilidades globais ao financiamento de diversas entidades que no decurso da sua actividade necessitam temporariamente de fundos, como é o caso dos fundos comunitários, objecto de reembolso à posteriori, o país evita o recurso ao endividamento público conseguindo financiar a execução dos programas comunitários através de uma aplicação racional dos seus próprios recursos*”.

Quanto aos procedimentos efectuados para assegurar os fundos a antecipar, nomeadamente, através do Gabinete de Gestão da Tesouraria (GGT), a DGT pronunciou-se da seguinte forma:

“Qualquer pedido de antecipação de fundos efectuado por um organismo ao Tesouro é sujeito à verificação do respectivo enquadramento no RTE bem como a uma avaliação da capacidade da tesouraria suportar a operação em causa (...) sempre que a saída de fundos não está devidamente considerada no planeamento efectuado pelo GGT. Esta última deve-se ao facto de (...) as disponibilidades encerrarem diariamente com nível zero, ou seja, com todas as disponibilidades aplicadas de acordo com um plano prévio. Desta forma, a ocorrência de uma operação inesperada de carácter urgente como as antecipações de fundos, necessita de uma prévia confirmação de existência de liquidez por parte do GGT.

Caso a antecipação envolva mais do que uma operação de saída de fundos, após obtida a respectiva autorização é estabelecido um plano previsional para todas as operações subsequentes, com o apoio do organismo beneficiário, com vista à sua integração no Plano Previsional da Tesouraria”.

O modelo integrado de Gestão da Tesouraria utilizado pela DGT assegura, segundo esta entidade, a manutenção de saldos de terceiros depositados ou em trânsito no Tesouro mais do que suficientes para cobrir as necessidades de fundos a antecipar.

Sobre estas observações, deve começar por referir-se que os Balanços da Tesouraria do Estado reportados pela DGT a 31/12/2004 e 31/12/2005 registam antecipações de fundos por regularizar de

valor equivalente a, respectivamente, 34,9% (de €2.374,9 milhões) e 67,6% (de €1.417,9 milhões) dos recursos alheios no Tesouro afectos a Serviços e Fundos Autónomos e Serviços Integrados.

Também deve assinalar-se que no final de 2004 a dívida directa do Estado atingia €90.739,1 milhões, saldo que aumentou €11.018,9 milhões no final de 2005, segundo dados apresentados pela DGO. Ao ser utilizada na satisfação das necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado para cada ano económico e de outras situações autorizadas nas leis orçamentais, a Dívida Pública é consequência da acumulação de défices orçamentais, assunção de passivos, aquisição de créditos e regularização de outras responsabilidades pelo Estado.

É ainda de salientar que o cumprimento das regras orçamentais previstas na Lei de Enquadramento Orçamental implica que os saldos afectos aos Serviços e Fundos Autónomos e aos Serviços Integrados depositados no Tesouro devido à implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria devem resultar essencialmente dos resultados acumulados com a execução dos respectivos orçamentos.

A segunda condição contida no n.º 2 do artigo 31.º do RTE implica que a DGT também tem de verificar que as saídas de fundos a antecipar se destinam a pagar despesas com dotação orçamental e que as entradas de fundos a antecipar correspondem a receitas orçamentais previstas pelas entidades beneficiárias dessas antecipações.

Assim, a conformidade das operações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE implica que as saídas de fundos a antecipar se destinem a pagar despesas devidamente previstas no Orçamento do Estado, devendo salientar-se que estas saídas de fundos da Tesouraria do Estado não se processam por operações orçamentais mas por operações de tesouraria.

No que respeita às operações realizadas ao abrigo da alínea c) daquele preceito, o cumprimento do regime jurídico implica a prévia inscrição nos orçamentos das entidades que solicitarem adiantamentos à DGT e, conseqüentemente, no Orçamento do Estado, de receita orçamental correspondente aos valores a antecipar e proveniente de transferências da União Europeia, bem como da respectiva despesa orçamental a pagar às autoridades de gestão dos fundos comunitários ou aos beneficiários finais. Note-se que as receitas correspondentes a transferências provenientes da União Europeia que se destinem a financiar, total ou parcialmente, determinadas despesas, constituem uma excepção à não consignação prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da LEO.

Relativamente ao circuito associado à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, a conjugação do disposto no n.º 1 do artigo 30.º com o n.º 2 do artigo 31.º do RTE determina assim, como operações não orçamentais, a antecipação dos fundos (primeira operação deste circuito) e a regularização dos fundos antecipados (quarta e última operação) e, como operações orçamentais, a utilização dos fundos antecipados no pagamento de despesas públicas (segunda operação) e o recebimento do reembolso comunitário (terceira operação).

Em conclusão, não se verifica conformidade ao regime previsto no n.º 2 do artigo 31.º se a antecipação da saída de fundos para pagamento de despesas públicas for feita sem que esteja prevista a respectiva dotação orçamental. Também não se verifica essa conformidade no caso de antecipação de receitas sem a respectiva previsão orçamental.

Deste modo, no que concerne ao enquadramento jurídico das operações em causa, é clara a consagração no direito vigente (constitucional e legal) da proibição em recorrer a operações de tesouraria para satisfação de despesas orçamentadas.



Quanto à regularização das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, refira-se que o n.º 1 do artigo 32.º do RTE estabelece como princípio geral que estas operações devem ser regularizadas no ano económico em que tiverem lugar, mas admite as excepções constantes das alíneas a) e b) da mesma norma, respectivamente, quanto às operações previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 30.º, que podem transitar de ano, e quanto às previstas nas alíneas c) e d) do mesmo preceito, que podem ser regularizadas até ao final do período de execução orçamental, relativa à arrecadação das receitas do respectivo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação. Por sua vez, as operações da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º devem ser regularizadas por via orçamental, por conta do ano económico em que tiverem lugar, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 32.º.

As normas contidas no artigo 32.º do RTE determinam assim a regularização das antecipações previstas nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 30.º no ano económico da respectiva efectivação. Esta disposição tem subjacente o cumprimento da regra da anualidade consagrada no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa e definida no artigo 4.º da LEO como um dos princípios e regras que disciplinam o Orçamento do Estado.

Assim, a conformidade das operações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE implica que a antecipação das saídas de fundos seja regularizada no ano económico em que foram efectuadas, pela execução das despesas orçamentais que foram pagas com os fundos antecipados.

No que respeita às operações realizadas ao abrigo da alínea c) daquele preceito, o cumprimento do regime jurídico implica a utilização dos fundos antecipados no pagamento de despesas orçamentais às autoridades de gestão dos fundos comunitários ou aos beneficiários finais, o recebimento de receita orçamental correspondente aos valores antecipados e proveniente de transferências da União Europeia e, finalmente, a regularização dos fundos antecipados, no ano económico em que as antecipações foram efectuadas.

Note-se que qualquer atraso na transferência de fundos provenientes da União Europeia que ultrapasse o período orçamental correspondente à autorização para processar despesas pagas com a antecipação de receitas previstas pelo recebimento desses fundos comunitários, tem como consequência uma situação de despesa realizada sem a adequada cobertura por receita efectiva.

Em conclusão, não se verifica conformidade ao previsto no artigo 32.º se a regularização orçamental das despesas públicas pagas com saídas de fundos antecipadas ou das receitas antecipadas for posterior ao ano de efectivação da respectiva antecipação de fundos.

A análise efectuada no presente documento sobre a conformidade das operações realizadas no âmbito da antecipação de fundos prevista no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, nos termos previamente definidos, permite concluir que não se verificou o cumprimento integral desse regime por todas as entidades devedoras destes adiantamentos de fundos.

O incumprimento resulta, designadamente, da existência de operações associadas a antecipação de fundos não regularizada no ano da respectiva efectivação (antecipações efectuadas em anos anteriores que transitaram para 2005 e antecipações efectuadas em 2005 que transitaram para 2006) e de operações associadas a antecipação de fundos para pagamento de despesas públicas sem que estivesse prevista a respectiva dotação orçamental.

8.2.2 – Antecipação da Saída de Fundos previstos no Orçamento do Estado

No ano de 2005 foram realizadas e regularizadas catorze operações, no valor de €453.372.880,42, destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE. Face ao ano anterior, as saídas de fundos antecipadas cresceram 13,3% (€53,2 milhões).

Nos termos do n.º 2 do artigo 31.º daquele regime, estas antecipações dependem da existência de disponibilidades na tesouraria e de previsão orçamental das despesas a pagar com os fundos antecipados. De acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 32.º do RTE, a regularização deste tipo de operações deve efectuar-se por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar.

Verificou-se o cumprimento destas disposições relativamente a treze destas operações.

Porém, no que respeita à antecipação de €15 milhões ao IFADAP, em 15/02/2005, é de salientar que o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF) concedeu a respectiva autorização, por Despacho de 11/02/2005, quando ainda não existia adequada dotação orçamental para suportar a execução da despesa em causa.

Com efeito, é referido na Informação da DGT n.º 182/05, de 10 de Fevereiro, que, segundo a 14.ª Delegação da DGO, não tinha sido encontrada rubrica orçamental inscrita para suportar as despesas envolvidas.

Por outro lado, a antecipação em causa foi autorizada pelo Despacho do SETF aludido, considerando o Despacho do Secretário de Estado do Orçamento (SEO), de 09/02/2005. Neste Despacho, o SEO informou que o processo de alteração orçamental desencadeado pelo IFADAP, para suportar a realização da despesa objecto de antecipação, se encontrava na fase final e manifestou a sua concordância com o Despacho do Director-Geral do Orçamento, de 05/02/2005, nos termos do qual se refere que, para garantir a cobertura orçamental dos encargos, a DGO podia efectuar uma retenção das verbas em causa, só as disponibilizando para a regularização dos fundos antecipados.

Desta forma, foi dado cumprimento ao disposto no n.º 5 da Portaria n.º 958/99 quanto à prévia confirmação, por parte da DGO, de estarem reunidas as condições para a regularização orçamental das antecipações efectuadas ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Sobre a regularização desta operação, em 15/03/2005, foi solicitada à DGT documentação comprovativa da alteração orçamental efectuada e do Pedido de Libertação de Créditos (PLC) que, nos termos legais, deveriam suportar essa regularização. A DGT, em resposta, afirma que *“a documentação relacionada com a execução orçamental da regularização apenas pode ser disponibilizada pelo serviço processador da despesa e/ou respectiva delegação da DGO, uma vez que a esta Direcção-Geral não são disponibilizados tais documentos”*.

Sobre esta questão, é de assinalar que a análise da documentação relativa a esta operação permite comprovar que houve efectiva regularização orçamental da mesma, pelo que foram executados os actos susceptíveis de validar à posteriori a autorização concedida quando ainda não estavam reunidas todas as condições legalmente exigidas para essa concessão.

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório, a DGT acrescentou o seguinte:

“Sobre a matéria versada no presente capítulo do relatório do Tribunal de Contas, entende-se que não compete ao Tesouro solicitar qualquer documentação adicional aos



serviços (alterações orçamentais ou pedidos de libertação de créditos), porquanto a indicação expressa da Direcção Geral do Orçamento (DGO) de existência da respectiva previsão orçamental, garantindo a regularização da operação em causa, conforme determina o n.º 5.º da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, é bastante para o efeito.”

Atendendo às competências em matéria de contabilização e controlo destas operações que se encontram atribuídas à DGT no n.º 3 do artigo 1.º do RTE, devia ter sido comprovado por esta entidade a inscrição de dotação orçamental adequada, de que dependia a autorização da antecipação, e se a respectiva regularização tinha sido processada por via orçamental.

8.2.3 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia

No ano de 2005 foram realizadas trinta e sete operações, no valor de €914,75 milhões, destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

O quadro seguinte indica, por conta e entidade devedora, o valor das antecipações que transitaram do ano anterior por regularizar (Saldo Inicial Devedor), da movimentação relativa ao próprio ano (correspondendo o Débito ao valor das antecipações e o Crédito ao valor das regularizações) e das antecipações transitadas para o ano seguinte (Saldo Final Devedor).

Quadro VIII.1 – Movimentação por antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(em euros)

Conta	Entidade Devedora	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	409.218.970,99	0,00	0,00	409.218.970,99
0252016	INGA	285.700.000,00	863.850.000,00	777.050.000,00	380.500.000,00
0252018	IFADAP	133.930.627,01	50.900.000,00	15.966.028,58	168.864.598,43
Total		828.849.598,00	914.750.000,00	793.016.028,58	958.583.569,42

Apesar do valor dos fundos antecipados durante o ano de 2005 ter diminuído 0,7% (€6,4 milhões) face ao ano anterior, o saldo devedor cresceu 15,7% (€129,7 milhões), devido ao facto do valor das regularizações ter sido inferior em 13,3% (€121,7 milhões) ao das antecipações. Em 2004 tinha-se verificado uma situação contrária já que o valor das regularizações tinha sido superior (em 36,2%) ao das antecipações.

Instado a pronunciar-se, em sede de contraditório, o IFADAP referiu que:

“No quadro apresentado neste ponto e que reflecte a movimentação relativa ao ano de 2005, deverá ser considerado como movimento a crédito o montante de € 15.965.938,10 e como consequência o saldo final devedor deverá ser de € 168.864.688,91.”

Os valores indicados pelo IFADAP apresentam €90,48 a menos no crédito e a mais no saldo final, face aos do quadro, porque não incluem a correcção efectuada pela DGT nos juros registados com

data-valor de 04/11/2005 que se traduziu pela redução da referida importância no valor destes juros, por contrapartida do aumento da correspondente amortização de capital.

Para além do disposto nos artigos 30.º a 32.º do RTE e na Portaria n.º 958/99, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro), como enquadramento jurídico para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

O n.º 1 do artigo 54.º (relativo à Antecipação de Fundos Comunitários) da lei orçamental para 2005 estabelece um prazo para a regularização das operações efectuadas para garantir o encerramento do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) II e a continuidade do QCA III, incluindo Iniciativas Comunitárias e Fundo de Coesão, cujo limite é o final do exercício orçamental de 2006.

Este prazo excede o limite imposto pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para a regularização das operações realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º.

O n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 55-B/2004 fixou os limites que os fundos antecipados por regularizar, no âmbito das operações do n.º 1 deste artigo, não podiam exceder, designadamente, €800 milhões para os programas co-financiados pelo FEDER, por Iniciativas Comunitárias e pelo Fundo de Coesão (alínea a) do n.º 2) e €250 milhões para os programas co-financiados pelo FEOGA-Orientação, e pelo Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) (alínea b) do n.º 2). Estes valores são os mesmos que tinham sido fixados no ano anterior.

No n.º 3 do mesmo artigo voltou a consagrar-se a possibilidade dos montantes referidos no n.º 2 poderem ser objecto de compensação entre si, mediante autorização do membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador. Em 2005 não se verificou nenhum pedido de compensação de montantes.

No n.º 4 é ainda expressamente ressalvado que os limites a que alude o n.º 2 incluem as antecipações já efectuadas em anos anteriores.

De acordo com o disposto no n.º 5, as operações efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos no âmbito do FEOGA-Garantia, a que já se fez referência, deveriam ser regularizadas à data do respectivo pagamento pela União Europeia, nos termos do Regulamento (CE) do Conselho n.º 1258/99, de 17 de Maio; o n.º 2 do artigo 7.º deste Regulamento prevê o pagamento dos adiantamentos até ao terceiro dia útil do segundo mês seguinte ao da realização das despesas pelos respectivos organismos pagadores.

Tal como no ano anterior, estas operações, efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos ao INGA no âmbito do FEOGA-Garantia, não foram sujeitas aos limites indicados no n.º 2 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.

Esta autonomização das operações destinadas ao financiamento ao INGA continuou associada a um aumento dos montantes susceptíveis de ser antecipados no âmbito dos programas constantes da alínea b) do n.º 2 do artigo 54.º, que respeitam ao FEOGA-Orientação e ao IFOP. Com efeito, o saldo devedor do INGA aumentou em 2005 de €285,7 milhões para €380,5 milhões.

Em sede de contraditório, a DGT pronunciou-se sobre esta matéria da seguinte forma:

“As antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos



projectos que lhes estão associadas, até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas normas incluídas nos sucessivos Orçamentos do Estado desde 2000.

Deste modo, tem sido intenção do legislador que as operações assim executadas possam ser regularizadas até ao limite da vigência do respectivo QCA.

Tratando-se de antecipações de fundos do Orçamento da União Europeia, estamos perante uma situação consagrada na Lei do OE que estabelece uma especificidade face ao regime geral das OET, previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em anos subsequentes. Tal especificidade ao regime geral permite considerar que a própria OET se insere no âmbito da alínea e) do artigo 30.º do RTE.

Relativamente à divergência de entendimento quanto às antecipações de fundos comunitários efectuadas ao abrigo do art.º 54.º da Lei do OE/2005 na al. c) do n.º 1 do art.º 30.º do RTE, tese defendida pelo TC, ou na al. e) deste mesmo artigo como tem sido considerado pela DGT, cabe sublinhar que a relevância da mesma se coloca primordialmente no plano teórico. Com efeito, tanto num caso como noutro a regularização dessas OET tem lugar num ano económico distinto ao abrigo da norma orçamental habilitante, concretamente, no caso ora em apreço o art.º 54.º da Lei do OE/2005.

Em abono do respectivo enquadramento na al. e) do art.º 30.º do RTE releva a circunstância, já enfatizada pela DGT em anos anteriores, de que a escolha desta alínea parece a mais correcta para estas operações evitando a aparente contradição entre os prazos de regularização definidos para as antecipações realizadas ao abrigo da alínea c) do referido artigo e os definidos na Lei Orçamental. Acresce que a alínea e) refere expressamente os casos previstos na Lei Orçamental, não deixando dúvidas sobre as situações em que se aplica.”

Perante esta argumentação, que tem sido recorrente, o Tribunal volta a salientar que normas constantes das sucessivas Leis do Orçamento do Estado não podem contrariar princípios e regras orçamentais consagrados na Constituição e na Lei de Enquadramento Orçamental, continuando a alertar para o facto das normas invocadas pela DGT contrariarem, neste caso, a regra da anualidade, para além de também não ser cumprido o disposto no RTE, nomeadamente, quanto ao prazo de regularização das antecipações. Constatando-se que estas operações se destinam, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia (alínea c) do artigo 30.º) e não a “*outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado*” (alínea e) do mesmo artigo), o Tribunal considera que a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma do RTE. A autorização daquelas operações ao abrigo da referida alínea e), não se justifica, não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque a única referência a esta alínea, na lei orçamental para 2005, correspondeu à antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde que é analisada no ponto seguinte. Para as operações serem efectuadas ao abrigo da alínea e), as leis orçamentais deveriam referi-lo expressamente, como aliás se prevê na norma constante dessa alínea, o que não tem sucedido quanto a operações para antecipação de fundos comunitários.

Face ao enquadramento jurídico definido no ponto 8.2.1, a análise da movimentação das contas de antecipação de fundos em 2005 permite formular as seguintes observações em relação a cada uma das entidades analisadas.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)

A conta afecta à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional apresentava no final de 2004 um saldo devedor de €409.218.970,99 relativo a fundos antecipados a essa entidade em 2000, 2001 e 2002, apesar dos prazos previstos para a regularização nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se

terem extinguido no final de 2003. Esta conta não foi objecto de movimentação em 2005, pelo que manteve o saldo transitado do ano anterior.

Questionada relativamente à manutenção deste saldo devedor, tendo em atenção os referidos prazos de regularização dos fundos antecipados, a DGT emitiu a seguinte posição: “*As antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos projectos que lhes estão associados até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas orientações incluídas nos sucessivos OE, desde 2000*”. Acrescentou ainda que “*nos termos do n.º 1 e 4, do artigo 73.º, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, as antecipações efectuadas até 2005 devem ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2007*”.

De acordo com informação da DGDR, em Dezembro de 2005, o valor antecipado que se encontrava por amortizar relativo ao QCA II era de €147.752.406,14 e correspondia ao valor utilizado, enquanto o saldo devedor afecto ao QCA III era de €261.466.564,85 e correspondia ao que a mesma entidade designou por “*uma “almofada” financeira de 261,5 milhões de euros relativa às diversas Operações Específicas de Tesouraria*”.

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório, a DGDR manifestou a seguinte posição:

“1. O recurso a OET para antecipação de Fundos Comunitários decorre das regras da Comissão Europeia para a transferência de verbas, que se traduzem num adiantamento inicial de 7%, sendo os restantes montantes transferidos a título de reembolso de despesa paga, com retenção de 5% relativo ao saldo final até estarem concluídos todos os procedimentos de encerramento de cada Programa.

2. As OET solicitadas pela DGDR destinaram-se ao encerramento do QCA II e para manter o ritmo de execução do QCA III.

3. Não é possível efectuar a reposição dos montantes referentes a OET para o QCA II (147.752.406,14 €) com os saldos dos Programas Operacionais entretanto recebidos e a receber, uma vez que até à estabilização da taxa de câmbio, a apresentação de despesa e a transferência posterior de verbas da CE se fazia com base no ECU, com taxa de conversão mensal fixada pela CE, o que se revelou, na prática, muitíssimo desfavorável para Portugal, tendo as perdas cambiais sido superiores a 6 milhões de contos.

4. As verbas afectas a um QCA têm obrigatoriamente que ser aplicadas no âmbito desse mesmo Quadro, pelo que não é possível utilizar montantes recebidos para Programas do QCA III em regularizações de OET referentes ao QCA II.

5. Caso não houvesse possibilidade de antecipar verbas para garantir a execução dos vários Programas Operacionais, o que foi possível com recurso às OET, Portugal teria perdido verbas comunitárias, inviabilizando desta forma a concretização de vários projectos, nomeadamente da administração central, na maioria dos casos com co-financiamento comunitário na ordem dos 75 %.

6. Se não se possibilitar a regular execução do QCA III, processo em que a disponibilização atempada da contrapartida comunitária tem tido um papel muito relevante, o que conjugado com o procedimento já referido de recebimento destas verbas contra a apresentação de despesa realizada só tem sido possível com o recurso a verbas disponibilizadas por OET, Portugal corre sério risco de ter de devolver verbas à CE por incumprimento da regra do ano n+2.

7. A falta de articulação entre normas nacionais e comunitárias tem-se reflectido negativamente ao longo dos vários anos de aplicação de fundos comunitários no desenvolvimento económico e social do nosso País.”

Para o Tribunal, a situação da DGDR constitui um claro exemplo das consequências negativas que podem advir do incumprimento das regras orçamentais da anualidade e da universalidade de que, neste caso e até ver, se traduzem por perdas cambiais, superiores a €30 milhões, que não constituíram



despesas orçamentais dos anos em que se verificaram e continuavam, no final de 2005, “camufladas” como antecipações de fundos com regularização adiada por sucessivas leis orçamentais.

Deve também salientar-se que o Tribunal não defende a perda ou a devolução de fundos comunitários, mas sim o rigor e a transparência das contas públicas que são prejudicados sempre que se abdicar de regras orçamentais, sem o ter previsto na Lei de Enquadramento Orçamental nem na Constituição. Até porque a existência de disponibilidades na Tesouraria do Estado não significa, como é patente, a inexistência de dívida pública em consequência de défices acumulados.

Analisada a movimentação nas contas da DGDR relativas ao FEDER, em 2005, verificou-se que sendo o valor do saldo final da conta do QCA II (€135.176.871,22) inferior ao dos fundos antecipados por regularizar (o que já sucedia desde 10 de Junho), essa diferença era mais que compensada pelo facto do saldo final da conta do QCA III (€402.929.306,53) exceder claramente o valor da “almofada” concedida à DGDR. Deve referir-se, no entanto, que durante o ano também se verificaram períodos de insuficiência dos saldos das contas para compensar os fundos antecipados.

É ainda de salientar que a alínea j) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (LOE para 2006), autoriza o Governo, através do Ministro das Finanças, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente, responsabilidades da DGDR decorrentes do encerramento do QCA II.

A regularização das responsabilidades previstas no artigo 72.º, incluindo as constantes da referida alínea j), vai ser efectuada por recurso a dívida pública. De acordo com o artigo 83.º da LOE para 2006, o Governo foi autorizado, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 84.º da lei orçamental (relativo às condições gerais de financiamento), a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 82.º (que respeita ao Financiamento do Orçamento do Estado), até ao limite de 1.600 milhões de euros.

Nos termos da LOE para 2006, há ainda a ressaltar o disposto no n.º 7 do artigo 73.º, relativo a antecipação de fundos comunitários, que determina o encerramento da conta do Tesouro relativa ao QCA I e estabelece que o respectivo saldo deve ser utilizado para regularizar as antecipações de fundos a que se refere o n.º 1 do artigo 54.º da LOE para 2005 como visando garantir o encerramento do QCA II e a continuidade do QCA III e podendo ser regularizadas até ao final de 2006.

Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)

As operações realizadas em 2005 tendo o INGA como entidade devedora foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e também das normas relativas a antecipação de fundos comunitários constantes do artigo 54.º da Lei do Orçamento para 2005. A análise da movimentação da conta de antecipação de fundos neste ano permite formular as seguintes observações:

- ◆ foram regularizadas, em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2005, as operações que se encontravam por regularizar no final de 2004, no valor de €285,7 milhões; estas antecipações tinham sido realizadas entre 20 de Outubro e 29 de Dezembro de 2004;
- ◆ foram regularizadas quinze das vinte e sete operações realizadas em 2005, no valor de €483,35 milhões; estas antecipações tinham sido realizadas entre 19 de Janeiro 14 de Outubro e foram regularizadas entre 3 de Março e 5 de Dezembro de 2005;

- ◆ como resultado destas operações verifica-se um saldo final devedor no valor de €380,5 milhões, superior em 33,2% ao de 2004 e correspondente às restantes doze operações, realizadas entre 20 de Outubro e 29 de Dezembro de 2005, que só foram regularizadas em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2006, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios.

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)

As operações realizadas em 2005 tendo o IFADAP como entidade devedora foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e também das normas relativas a antecipação de fundos comunitários constantes do artigo 54.º da Lei do Orçamento para 2005. A análise da movimentação da conta de antecipação de fundos neste ano permite formular as seguintes observações:

- ◆ o saldo devedor transitado do ano anterior foi de €133.930.627,01;
- ◆ foram regularizados, em Janeiro, €2.241.124,86 de fundos antecipados em 2004;
- ◆ foram realizadas dez operações para antecipar fundos no montante total de €50,9 milhões, dos quais foram regularizados €13.724.903,72;
- ◆ ficaram por regularizar €168.864.598,43, um saldo final superior em 26,1% ao do ano anterior;
- ◆ o valor deste saldo devedor continuou a ser superior (em €1,3 milhões) ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados pelo IFADAP como destinados à amortização de fundos antecipados, devido ao facto da DGT ter afecto parte desses valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos.

Constituíam o saldo devedor transitado para 2006:

- ◆ €109.461.699,27 de fundos antecipados em 2001, sem qualquer regularização em 2005;
- ◆ €21.768.459,85 de fundos antecipados em 2002, sem qualquer regularização em 2005;
- ◆ €0,18, respeitante ao valor residual dos fundos antecipados em 2003;
- ◆ €459.342,85 de fundos antecipados em 2004 que ficaram por regularizar;
- ◆ €37.175.096,28 de fundos antecipados em 2005 que ficaram por regularizar.

Em sede de contraditório, o IFADAP afirmou que:

“na análise mais detalhada da movimentação da conta de antecipação de fundos no ano de 2005, deverá ser considerado como regularizado o montante de € 13.724.813,24 no que respeita às antecipações de fundos realizadas em 2005. Deste modo, o saldo transitado para 2006 foi de € 168.864.688,91, o qual incluía o montante de € 37.175.005,56 como saldo por regularizar relativo aos fundos antecipados 2005.”

Face aos registos da DGT na conta de antecipações ao IFADAP, os valores indicados apresentam €90,48 a menos nas regularizações e a mais no saldo transitado para 2006, devido à correcção efectuada pela DGT e referida no início deste ponto.



Apesar das operações realizadas em 2005 terem sido autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, a designação da conta de antecipação de fundos do IFADAP, ao invés do que sucedeu com o INGA, ainda não foi alterada, mantendo-se a referência à alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Questionada sobre a autorização de adiantamentos ao IFADAP ser concedida ao abrigo da referida alínea e), a DGT refere que:

“As antecipações efectuadas ao IFADAP enquadram-se na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho. Nestes termos, são antecipações consagradas nas leis do Orçamento de Estado (alínea b) do n.º 2 do artigo 54.º, da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro - Lei do OE/ 2005).

Refira-se que as antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos projectos que lhes estão associados até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas orientações incluídas nos sucessivos OE, desde 2000.

Sublinha-se que, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do artigo 73.º, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, as antecipações efectuadas até 2005 devem ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2007.”

Sobre esta questão o Tribunal entende que, por se destinarem efectivamente a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, as operações concedidas ao INGA e ao IFADAP enquadram-se expressamente na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º e não configuram “*outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado*”, como se prevê na alínea e), pelo que a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma do RTE.

Ao surgir na sequência das disposições respeitantes a operações destinadas a antecipar de fundos, expressamente identificadas nas alíneas b), c), e d), a referência a “*outras situações*” constante da alínea e), não pode deixar de ser interpretada como relativa a operações distintas das definidas nas alíneas anteriores.

A autorização das operações concedidas ao INGA e ao IFADAP ao abrigo da referida alínea e), não se justifica, não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque a única referência a esta alínea, na lei orçamental para 2005, correspondeu à antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde que é analisada no ponto seguinte. Para as operações serem efectuadas ao abrigo da alínea e), as leis orçamentais deveriam referi-lo expressamente, como aliás se prevê na norma constante dessa alínea, o que não tem sucedido quanto a operações para antecipação de fundos comunitários.

As normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos, através de operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam, não só as regras estabelecidas no RTE, mas também as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e nos artigos 106.º, n.º 1, e 105.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP). A análise da movimentação registada em 2005 nas contas das entidades devedoras de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia permite concluir que se enquadram nesta situação as operações concedidas:

- ◆ à DGDR em anos anteriores e transitadas por regularizar para 2005, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004 (Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro), ou para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005;
- ◆ ao IFADAP em anos anteriores e transitadas por regularizar para 2005, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004, ou para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005;
- ◆ ao IFADAP no próprio ano e transitadas por regularizar para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005;
- ◆ ao INGA no ano anterior e transitadas para 2005 por regularizar, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004;
- ◆ ao INGA no próprio ano e transitadas para 2006 por regularizar, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.

8.2.4 – Antecipação de Fundos ao IGIF

No ano de 2005 foram realizadas cinco operações entre 12 de Janeiro e 17 de Maio de 2005, no valor de €800 milhões, destinadas a antecipar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Nos termos desta alínea, a DGT tinha sido previamente autorizada pelo n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005), a adiantar fundos ao IGIF até ao montante de €800 milhões, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, à semelhança do que se verificara em 2003 (€300 milhões) e 2004 (€600 milhões).

Pelo n.º 4 do mesmo artigo ficou o Governo, por sua vez, autorizado a proceder às alterações necessárias ao Orçamento do IGIF, por forma a este organismo poder contrair um empréstimo, até ao montante de €800 milhões, para regularizar a antecipação de fundos referida no número anterior até ao final do ano orçamental.

Por sua vez, a autorização para serem efectuadas as operações destinadas a antecipar os fundos ao IGIF foi concedida por despacho exarado em 11 de Janeiro de 2005 pela Directora-Geral do Tesouro, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 30.º do RTE.

A primeira antecipação, no valor de €600 milhões, foi utilizada para amortizar os dois empréstimos bancários no valor de €300 milhões cada que, por sua vez, tinham sido obtidos pelo IGIF no final de 2004, para regularizar os fundos antecipados nesse ano. Estes empréstimos foram amortizados em 12 de Janeiro de 2005, tendo ainda sido pagos pelo IGIF a cada uma das entidades bancárias €240.800,00 de juros.

Os fundos antecipados em 2005 vieram a ser regularizados em 30 de Dezembro desse ano, cumprindo o prazo legalmente estabelecido, com o financiamento resultante de dois empréstimos bancários obtidos pelo IGIF, no valor de €400 milhões cada.



O Tribunal de Contas continua a entender que o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental por empréstimos bancários contraídos pela entidade devedora dos fundos antecipados.

A amortização do empréstimo bancário de €800 milhões obtido pelo IGIF em 2005 para regularizar os fundos antecipados pela DGT nesse ano, foi efectuada ao abrigo da alínea o) do artigo 72.º da LOE para 2006, relativo a regularizações de responsabilidades decorrentes de situações do passado, que autoriza o Governo, através do Ministro das Finanças, a proceder à regularização de responsabilidades, nomeadamente, das contraídas pelo IGIF, no âmbito do processo de satisfação de encargos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º da LOE para 2005.

A DGT, em 20 de Janeiro de 2006, ao abrigo do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 83/06, de 19 de Janeiro, procedeu à regularização das responsabilidades contraídas pelo IGIF junto das entidades bancárias, recorrendo ao produto de empréstimos obtidos em 2006.

Através do disposto no artigo 83.º da mesma lei também ficou o Governo autorizado, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 84.º (relativo às condições gerais de financiamento), a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 82.º (que respeita ao Financiamento do Orçamento do Estado), até ao limite de €1.600 milhões, para regularizar as responsabilidades previstas no artigo 72.º.

Questionada sobre as operações efectuadas neste âmbito, a DGT refere que, ao abrigo do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 83/06, de 19 de Janeiro, e com base na Informação da DGT n.º 92/06, de 18 de Janeiro, procedeu à regularização das responsabilidades contraídas pelo IGIF junto das entidades bancárias em causa, “no valor de €801.133.066,67, sendo €800.000.000,00 de capital e os restantes €1.133.066,67 de juros, tendo como contrapartida financeira a utilização de dívida pública emitida com essa finalidade, ao abrigo do artigo 83.º da Lei n.º 60-A/2005”.

Apesar do financiamento obtido pelo IGIF poder ser amortizado até 31 de Janeiro de 2006, a operação veio a ser regularizada em 20 de Janeiro de 2006 o que permitiu, ainda segundo a DGT, “uma poupança ao Estado de €539.555,56, dado o valor global dos juros passar de €1.672.622,22 para €1.133.066,67”.

Foram também solicitados esclarecimentos ao IGIF sobre a amortização dos empréstimos contraídos em 2005, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º da LOE para esse ano, nomeadamente quanto à respectiva contabilização orçamental no ano de 2006, tendo em conta o que estabelece a alínea o) do artigo 72.º da LOE para 2006 e atendendo à contabilização orçamental desses empréstimos pelo IGIF, em Passivos Financeiros.

O IGIF referiu que a amortização dos empréstimos e o pagamento dos respectivos juros não deveria ser objecto de registo orçamental em 2006, tendo justificado essa posição da seguinte forma:

“A justificação para não se observar qualquer contabilização, em termos orçamentais, prende-se com o facto de não se assistir a uma entrada/saída efectiva de fundos financeiros, visto que, de acordo com a alínea o) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro de 2005, a Direcção Geral do Tesouro assumiu a “regularização das responsabilidades contraídas pelo o IGIF, no âmbito do processo de satisfação de encargos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro”.

Sobre esta matéria, é de salientar que não foi objecto de inscrição orçamental nem a despesa necessária para fazer face à amortização dos empréstimos e pagamento dos juros nem a receita para suportar essa despesa, o que viola a norma constante do artigo 13.º da LEO que determina a obrigatoriedade do Orçamento do Estado conter, relativamente ao período a que respeita, as dotações das despesas e as previsões das receitas relativas, designadamente, aos serviços e fundos autónomos, devidamente quantificadas.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 105.º da Constituição, conjugado com a norma constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º da LEO, devem ser obrigatoriamente inscritas no Orçamento do Estado as dotações necessárias para o cumprimento das obrigações decorrentes de lei ou contrato, nas quais se subsumem as despesas relativas à amortização dos contratos de empréstimo (que têm natureza de contratos de mútuo) celebrados entre o IGIF e as entidades bancárias.

Neste caso, a regularização foi financiada por dívida pública emitida para o efeito, não tendo as despesas sido orçamentadas mas pagas por operações de tesouraria.

As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da LEO e no artigo 105.º da CRP.

8.2.5 – Vencimento de Juros por Antecipação de Fundos

O vencimento de juros por operações destinadas a antecipar fundos ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE encontra-se previsto no n.º 10 da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, regulamento que estabelece as condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência naquelas que se destinam a antecipar fundos. Por sua vez, o número 12 da mesma Portaria apenas refere que deve ser ouvida a DGT na definição das condições relativas às operações mencionadas na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Verificando-se a existência de juros debitados pela DGT às entidades devedoras de fundos antecipados, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, o processamento destes juros foi objecto de análise para aferir da sua conformidade às condições previstas nas fichas técnicas respectivas. Esta verificação veio a abranger a totalidade dos juros debitados pela DGT durante o ano de 2005, na sequência da análise das operações efectuadas em 2004 ter revelado um conjunto significativo de erros.

Juros por Antecipação de Fundos ao INGA

Através da análise da ficha técnica das operações de antecipação de fundos ao INGA efectuadas em 2005, verificou-se que a taxa definida para cálculo dos juros era a do indexante aplicável (“Euribor”), para o prazo aplicável e interpolada se necessário, com um acréscimo (“*Spread*”) de 5 pontos base, devendo o pagamento dos juros ser efectuado na data de amortização de cada antecipação. Esta forma de cálculo da taxa é a mesma que foi definida para o ano de 2004.

Examinada a movimentação relativa aos juros verificou-se que estes foram debitados, na conta desta entidade no Tesouro a que corresponde o código n.º 0233059, nas datas de amortização das operações e de acordo com o previsto nas respectivas fichas técnicas, excepto nos casos seguintes:



- ◆ no cálculo dos juros de uma antecipação efectuada em 20/10/2004 e regularizada em 05/01/2005, por falta de interpolação na taxa a aplicar, foram cobrados €32,94 a menos; esta situação só foi corrigida em Janeiro de 2006, com data-valor de Janeiro de 2005;
- ◆ no cálculo dos juros de uma antecipação realizada em 30/03/2005 e regularizada em 04/05/2005, a interpolação na taxa foi mal aplicada tendo a DGT cobrado €34,22 a mais;
- ◆ no cálculo dos juros de uma antecipação efectuada em 27/04/2005 e regularizada em 03/06/2005, por falta de interpolação na taxa a aplicar, foram cobrados €331,76 a menos; esta situação só foi corrigida em Janeiro de 2006, com data-valor de Junho de 2005.

A cobrança de juros efectuada pela DGT ao INGA, no ano de 2005, foi de €2.171.096,76 quando deveria ter sido de €2.171.062,54.

Juros por Antecipação de Fundos ao IFADAP

A posição do IFADAP sobre a cobrança de juros pela antecipação de fundos encontra-se expressa no pedido de isenção desses juros enviado ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em 11 de Abril de 2006, que se resume seguidamente:

- ◆ Em relação ao QCA II e considerando que a legislação comunitária determinava que o Estado Membro tivesse que assegurar o adiantamento de verbas comunitárias correspondentes a 20% do saldo da última fracção, o IFADAP obteve da DGT, no final de 2001, um financiamento total de cerca de €131 milhões, repartido por três tranches. Até à presente data o IFADAP só concretizou duas amortizações, estando em dívida cerca de €108,6 milhões, não considerando qualquer imputação de juros. A União Europeia ainda não procedeu à transferência relativa aos saldos dos Programas enquadrados no QCA II, o que originou a manutenção dos financiamentos obtidos pelo IFADAP para além do tempo inicialmente previsto. A este propósito refira-se que é previsível que os montantes dos saldos apresentados à União Europeia sejam corrigidos de deficiências detectadas, tendo-se realizado no decurso de 2005 reuniões em Lisboa e uma reunião bilateral em Bruxelas, para prestação de esclarecimentos adicionais que possibilitem à União Europeia a tomada de decisões sobre a matéria, o que deverá ocorrer até ao final do 3.º trimestre de 2006. A cobertura do eventual diferencial entre os montantes solicitados e os reembolsados pela União Europeia, no âmbito do QCA II, está assegurada pelo disposto na alínea j) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005 (Lei do Orçamento de Estado para 2006).
- ◆ Em relação ao QCA III, o IFADAP, desde que procedeu às primeiras amortizações do QCA II (em Agosto de 2003), vem diligenciando junto da DGT no sentido de obter uma isenção do pagamento de juros sobre os adiantamentos concedidos nesse âmbito, dado que no decurso das negociações iniciais com o Tesouro prevaleceu o entendimento de que essa isenção seria compensada pelo facto das contas do Instituto, abertas na DGT, não serem remuneradas, reforçado ainda pelo facto da primeira tranche de fundos utilizados para o QCA II ter sido expressamente isenta de juros pelo Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.
- ◆ Pelo ofício n.º 13288 de 16 de Agosto de 2005, a DGT comunicou ao IFADAP o teor do despacho n.º 63/05 do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 3 de Agosto de 2005, exarado sobre a Informação n.º 414/2005 daquela Direcção-Geral, do qual resultou o apuramento de juros já vencidos de €2.385.345,94 e ainda a aprovação de uma ficha técnica

com as novas condições a aplicar ao saldo vivo das antecipações de fundos que ultrapassassem os €49.879.789,71 de financiamento gratuito, a vigorar a partir de 1 de Março de 2005.

- ◆ Em 18 de Janeiro de 2006, o IFADAP emitiu novo ofício dirigido à DGT em que manifestava a discordância com a base de incidência da aplicação de juros das operações vencidas no âmbito do QCA II e do OCA III, considerando que a informação da DGT que serviu de suporte ao mencionado despacho não contemplava algumas das razões, já anteriormente expostas pelo Instituto e que se reputam fundamentais para a decisão sobre esta matéria, nomeadamente:
 - ◇ As regras de funcionamento da Comissão Europeia para o encerramento do QCA II, obrigaram o IFADAP a obter o financiamento do saldo final correspondente a 20% da última fracção, não tendo até ao momento recebido os respectivos reembolsos, no montante de €108,6 milhões, não considerando os juros entretanto debitados e cobrados pela DGT;
 - ◇ O IFADAP apesar de ter concentrado na DGT a quase totalidade das suas disponibilidades de tesouraria, não obteve qualquer remuneração, na sequência do acordo de princípio estabelecido com a DGT, em que a não remuneração das suas contas funcionaria como compensação para a não aplicação de juros aos fundos antecipados;
 - ◇ Se forem excluídas as antecipações relativas ao QCA II, os saldos das disponibilidades asseguradas pelo IFADAP na DGT são, em média muito superiores ao montante das antecipações relativas ao QCA III.

A posição do IFADAP não encontra correspondência nas fichas técnicas das respectivas operações de antecipação de fundos, uma vez que o vencimento de juros é uma das condições expressamente previstas pelas mesmas; deve notar-se que, nos termos do artigo 11.º da Portaria n.º 958/99, a autorização, designadamente, das operações de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, depende da aprovação das respectivas fichas técnicas, nos termos acordados com o organismo interessado.

Em sede de contraditório, a DGT alega que:

“Relativamente a esta questão sublinha-se que a situação relatada no que se refere à cobrança de juros ao IFADAP é comum às entidades devedoras e corresponde às condições expressas nas fichas técnicas elaboradas aquando da autorização das antecipações.

No que se reporta à pretensão do IFADAP de isenção de pagamento de juros, na execução das operações de antecipação de fundos concedidas, desde finais de 2001, pela Tesouraria do Estado àquele organismo, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, por conta de verbas Comunitárias atribuídas a Portugal no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) II e III, refira-se que foi oportunamente proposta pela DOT a constituição de um grupo de trabalho para efectuar o estudo destas operações, no plano nacional e comunitário, e apresentar uma proposta consensual de resolução da questão, a vigorar a longo prazo, aguardando-se o despacho que sobre o assunto vier a ser exarado.”

Através da análise das fichas técnicas das operações de antecipação de fundos ao IFADAP efectuadas em 2005, verificou-se que a taxa definida para cálculo dos juros era a do indexante aplicável (“Euribor”), para o prazo aplicável e interpolada se necessário, com um acréscimo (“Spread”) de 5 pontos base, devendo o pagamento dos juros ser efectuado no 1.º dia útil de cada mês ou na data da regularização de cada antecipação. No ano de 2005, a DGT cobrou ao IFADAP €220.963,26 de juros, aplicando dois procedimentos distintos.



Sobre os fundos antecipados desde 7 de Maio de 2004, foram debitados juros mensalmente (no primeiro dia de cada mês relativamente aos valores em dívida no final do mês anterior, conforme previsto nas fichas técnicas) na conta do IFADAP no Tesouro a que corresponde o código n.º 0232061. Desta forma foram obtidos 95% dos juros cobrados em 2005.

A restante cobrança (no valor de €10.990,43) foi obtida pela dedução, às amortizações comunicadas pelo IFADAP, dos juros devidos nessa data, procedimento cuja manutenção a DGT justificou da seguinte forma:

“Os ofícios do IFADAP a autorizar o tesouro a debitar-lhe a conta, no sentido de uma regularização parcial ou total de uma antecipação de fundos, têm sido interpretados como uma ordem de pagamento, dado o cliente gerir as suas próprias contas localmente através do sistema do Homebanking. Deste modo, apenas excepcionalmente é que o Tesouro debita qualquer conta titulada pelo IFADAP e, por isso, sempre com a sua autorização.”

Não se compreende esta dualidade de critérios uma vez que a ficha técnica permite debitar a conta do IFADAP mensalmente (como sucedeu para obter 95% dos juros e não apenas excepcionalmente como é referido) ou na data da regularização.

Substituir por cobrança de juros, parte das amortizações de capital indicadas pelo IFADAP, conjugado com o facto desta entidade não reconhecer esses juros, tem tido como consequência o apuramento de valores divergentes e superiores de capital em dívida, por parte da DGT, face aos considerados pelo IFADAP. Até ao final de 2005 a DGT já registou uma cobrança acumulada de juros obtidos desta forma, no valor de €1.315.450,04, que o IFADAP considera como amortização de capital.

Em sede de contraditório, o IFADAP afirmou que:

“é referido que a DGT cobrou ao IFADAP €220.963,26 de juros quando na realidade, e mais uma vez após confrontação com os documentos contabilísticos, o montante cobrado foi de €221.053,74. Foi considerado como cobrança obtida por dedução às amortizações comunicadas pelo IFADAP, o montante de €10.990,43 quando o valor efectivamente cobrado foi de €11.080,91 (€2.183,35 em Janeiro e €8.897,56 em Outubro). Desta diferença resulta que o total de juros cobrados pela DGT por dedução às amortizações comunicadas pelo IFADAP é de €1.315.540,52 e não os €1.315.450,04 mencionados.”

Os valores indicados pelo IFADAP apresentam €90,48 a mais de juros e a menos de amortização, face aos da DGT, porque não incluem a correcção efectuada por esta entidade, nos juros registados com data-valor de 04/11/2005, como já foi referido no início do ponto 8.2.3.

Juros por Antecipação de Fundos ao IGIF

A análise da ficha técnica das antecipações realizadas em 2005, permite concluir que a regra definida para a taxa é o indexante aplicável (“Euribor” a 1 mês, divulgada pela “Reuters”, no 2.º dia útil imediatamente anterior à data de início da contagem dos juros, não estando prevista interpolação) acrescido de “Spread” de 5 pontos base, sendo o pagamento dos juros efectuado mensalmente ou na data de regularização da antecipação.

Examinada a movimentação relativa aos juros, verificou-se que estes foram debitados mensalmente na conta da entidade (n.º 0233025), no primeiro dia útil de cada mês, à excepção do movimento efectuado na data de regularização dos fundos antecipados (30/12/2005). Durante o ano de 2005 o IGIF pagou €15.964.792,22 de juros, o que corresponde a um aumento de 66,7% face ao ano anterior.

Situação reportada no âmbito da Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2004

Através da análise dos juros cobrados por antecipação de fundos efectuada no âmbito da Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2004, foram detectados erros na taxa a aplicar, na falta de interpolação dessa taxa e na contagem dos dias de juros devidos pelas entidades, dos quais resultaram as seguintes situações de cobrança insuficiente ou excessiva de juros:

- ◆ ao INGA faltava cobrar €7.617,17;
- ◆ ao Instituto das Estradas de Portugal tinham sido cobrados €1.479,17 a mais;
- ◆ à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural faltava cobrar €135.928,36;
- ◆ ao IGIF tinham sido cobrados €31.462,50 a mais.

Questionada sobre esta situação, a DGT apresentou uma informação que continha cópias dos ofícios enviados a estas entidades solicitando a entrega dos valores em falta ou a indicação da conta a creditar para devolução dos valores cobrados em excesso. Não foi, no entanto, apresentada documentação que comprovasse a realização dessas operações.

Em relação aos juros cobrados ao IFADAP, a DGT apenas considerou duas das situações detectadas (desde 2002), uma de cobrança excessiva de juros relativa à regularização em 14 de Outubro de 2003 e outra de insuficiente cobrança de juros relativa à regularização em 21 de Dezembro de 2004, das quais resultaram uma cobrança excessiva de €17.777,88. Tendo a DGT proposto que o correspondente acerto de contas viesse a ser efectuado numa próxima data de débito de juros, uma vez que esta entidade tem juros debitados mensalmente, não existe evidência que esse acerto já tenha ocorrido.

Em sede de contraditório, a DGT acrescentou que:

“relativamente às situações de cobrança insuficiente ou excessiva de juros, relatadas pelo TC, cumpre-nos informar que se encontram todas regularizadas (conforme documentação em anexo), com excepção do montante em débito da DGDRural e do acerto dos juros cobrado em excesso ao IFADAP, o qual será realizado no corrente ano.”

Note-se que se mantém por regularizar a situação de maior montante (DGDRural) e que as referidas regularizações só foram efectuadas em Maio de 2006.

8.2.6 – Análise Específica

Conforme se referiu no ponto 8.2.1 do presente documento, um dos procedimentos definidos para concretizar o objectivo desta auditoria foi efectuar a análise de operações realizadas pelas entidades que foram seleccionadas para objecto da acção, por serem devedoras de fundos antecipados ao abrigo do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e sem regularização efectiva até ao ano de 2005.



O conjunto das entidades nessa situação, segundo o Tribunal, é constituído por Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF).

Foram analisadas as operações realizadas por estas entidades desde o recebimento até à amortização dos fundos antecipados pela DGT, bem como outras situações afectas a este circuito, designadamente casos de não utilização ou de transferência de fundos antecipados para outras entidades. Através desta análise foi avaliada a conformidade destas operações ao respectivo regime jurídico.

8.2.6.1 – Operações da DGDR

A Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) é o serviço dotado de autonomia administrativa e financeira, responsável pela coordenação e acompanhamento da execução das intervenções dos fundos estruturais comunitários, bem como pela gestão nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do qual é Autoridade de Pagamento, e do Fundo de Coesão, do qual é Autoridade de Gestão e de Pagamento, sendo o interlocutor nacional relativamente a todo o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) I, II e III.

Como já foi referido no ponto 8.2.3 do presente documento, no final de 2004 a DGDR era devedora de fundos antecipados pela DGT nos anos de 2000, 2001 e 2002, no valor de €409.218.970,99. Foi devido a esta dívida (mantida em 2005 e transitada para 2006) que a entidade foi seleccionada como objecto de auditoria.

Para o efeito, foi solicitada informação, não só sobre as operações relativas a fundos antecipados que não tinham sido regularizados até 2005, mas sobre todo o circuito operativo associado à antecipação de fundos comunitários e constituído pelo recebimento dos fundos antecipados, utilização desses fundos, reembolso comunitário, amortização à DGT e quaisquer outras situações afectas a este circuito (como a não utilização ou a transferência de fundos antecipados para outras entidades). Esta informação deveria distinguir as operações orçamentais das não orçamentais e indicar a classificação das mesmas na Conta de Gerência ou justificar a sua não inclusão nessa Conta e, nesse caso, indicar a relevação contabilística efectuada.

Foi ainda solicitada informação sobre eventuais alterações na forma de contabilização dos fundos antecipados verificada em 2005 face a anos anteriores, incluindo fundamento jurídico, descrição e efeito nos registos contabilísticos dos procedimentos resultantes dessas alterações.

Na documentação remetida em 10 de Abril de 2006 para responder a estas questões, a DGDR informa que *“as Operações Específicas de Tesouraria não têm sido levadas à Conta de Gerência por se tratarem de Antecipações às Contas FEDER. A prestação de contas relativas aos financiamentos FEDER e respectivos pagamentos é enviada em anexo à Conta de Gerência da DGDR, de acordo com os modelos definidos pelas Instruções n.º 1/2003- 2.ª Secção, do Tribunal de Contas”*.

Sobre esta observação, importa desde logo esclarecer que, nos termos do n.º 2 das Instruções n.º 1/2003-2.ª Secção, estas não substituem as demais instruções de prestação de contas a que estejam sujeitas as entidades envolvidas na vertente financeira do QCA, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão, nas quais se inclui a DGDR, mas apenas as complementam quanto à vertente relacionada com os fundos estruturais.

É também de salientar que, apesar de estar sujeita às Instruções n.º 1/2004-2.ª Secção, do Tribunal de Contas, para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial da Contabilidade Pública, a DGDR ainda não aplica as normas constantes dessas Instruções.

As Instruções n.º 1/2003-2.ª Secção visam, entre outros aspectos, contribuir para uma maior clarificação contabilística dos circuitos relativos às verbas comunitárias, tornando mais transparentes os documentos de prestação de contas.

Nos termos da alínea b) do n.º 7 destas Instruções, a DGDR deve remeter ao Tribunal, juntamente com os seus documentos de prestação de contas, o “Mapa Específico para as Autoridades de Pagamento”, por cada programa ou intervenção e por cada fundo estrutural, com o registo das transferências recebidas da União Europeia e pagas às Autoridades de Gestão. A alínea c) do referido n.º 7 determina ainda a elaboração de um Mapa adicional (ao Modelo 9) que inclua os adiantamentos solicitados à DGT e respectivos reembolsos, e um Mapa que discrimine eventuais aplicações financeiras sobre as verbas referidas na citada alínea b).

Nos termos do n.º 8 das mesmas Instruções, a DGDR deve ainda remeter o “Mapa de Execução Orçamental” dos gestores do “Programa Operacional Assistência Técnica ao QCA III”, do “Fundo de Coesão” e do “Programa INTERREG III”, uma vez que assegura a função de inscrição e execução orçamental por conta das respectivas Autoridades de Gestão.

A análise da documentação remetida ao Tribunal para efeito desta auditoria e para prestação de contas pela gerência de 2005 permite concluir que a DGDR não considera na respectiva Conta de Gerência, os fluxos financeiros movimentados através da maior parte das contas de que é titular no Tesouro e na Caixa Geral de Depósitos, nomeadamente, as relativas às verbas do Fundo de Coesão e do FEDER, para execução do QCA I, do QCA II e do QCA III, incluindo os proveitos financeiros (juros) obtidos com a detenção das verbas do FEDER destinadas ao QCA II. O valor dos saldos destas contas no final de 2005 ascendia a €726,3 milhões. De facto:

- ◆ só foi registada na Receita, a parte (€4,3 milhões) das transferências da União Europeia (relativas às verbas do FEDER e do Fundo de Coesão) destinada a financiar despesa orçamental da DGDR;
- ◆ só foi registada na Receita e como Auto Financiamento, a parte (€1,6 milhões) dos juros obtidos com verbas do FEDER destinada a financiar despesas de funcionamento da DGDR;
- ◆ não foram registadas na Despesa, as transferências de verbas da União Europeia efectuadas para outras entidades (Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos ou até entidades não incluídas no Orçamento do Estado).

As operações de tesouraria destinadas ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da LEO e no artigo 105.º, n.º 1, da Constituição. Enquadram-se nesta situação as operações efectuadas pela DGDR para pagar despesas com fundos antecipados pela DGT ou com verbas provenientes da União Europeia, nomeadamente, do FEDER e do Fundo de Coesão, uma vez que a DGDR não procede à inscrição orçamental da quase totalidade dos fluxos financeiros movimentados neste âmbito.

A DGDR deve contabilizar todos os fluxos financeiros independentemente da origem e destino e efectuar o conseqüente registo na respectiva conta de gerência, devendo ainda proceder à previsão e execução orçamental da totalidade das verbas provenientes da União Europeia e dos proveitos obtidos com a detenção dessas verbas, bem como das despesas suportadas por essas receitas.



No que respeita ao financiamento de despesas de funcionamento da DGDR com juros gerados pelas verbas do FEDER destinadas à execução do QCA II, deve referir-se que a legislação comunitária neste âmbito era omissa quanto ao destino a dar aos proveitos financeiros obtidos desta forma. Neste contexto, assinala-se que, estabelecendo a alínea e) do artigo 24.º da lei orgânica da DGDR que constituem receitas desta entidade os juros e rendimentos de capitais e bens próprios ou por ela administrados, o respectivo Ministro da tutela tem autorizado anualmente, por Despacho, que estas receitas sejam utilizadas por esta entidade, possibilitando a respectiva inscrição no seu orçamento de funcionamento, como receitas próprias.

Importa ainda salientar que, de acordo com o n.º 2 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, aplicável à execução do QCA III e referente ao pagamento por conta por parte da Comissão da participação dos fundos, “os juros eventualmente produzidos pelos adiantamentos serão afectados pela autoridade de pagamento à intervenção em causa”. Assim, os juros gerados pelas verbas do FEDER destinados à execução do QCA III, já não podem ser contabilizados pela DGDR como receita própria, atendendo à determinação expressa no citado Regulamento.

Questionada sobre a forma de contabilização, no âmbito das contas de gerência de 2000 a 2005, do recebimento das antecipações de fundos obtidas da DGT, da utilização dos fundos antecipados para pagamento de despesas, do recebimento das transferências da União Europeia para reembolso dessas despesas e do pagamento à DGT para amortização de fundos antecipados, bem como da transição para a gerência de 2005, de fundos antecipados por amortizar, no valor de €409,2 milhões, a DGO manifestou a seguinte posição:

“Nos termos do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado (RTE), é atribuída à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) a função de entidade responsável pela contabilização e controlo das Operações Específicas do Tesouro, incluindo, no caso concreto, as que se destinam a antecipar fundos previstos no orçamento da União Europeia e as que, nos termos da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005), tiveram por finalidade assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (por recurso à antecipação de fundos por parte do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde)”.

Face às competências da DGO que até foram exercidas ao definir e propor orientações neste âmbito (as quais são analisadas nos pontos 8.2.6.2, 8.2.6.3 e 8.2.6.4 deste documento), não é aceitável restringir esta questão ao âmbito das funções da DGT como entidade responsável pela contabilização e controlo das referidas operações, nem isso justifica que essas orientações sejam compatíveis com o disposto na LEO e no RTE, a cujo cumprimento não podem deixar de estar sujeitas.

8.2.6.2 – Operações do INGA

O Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) é a pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, responsável pela aplicação e financiamento das medidas de orientação, regularização e intervenção agrícola a nível nacional e comunitário, bem como pelas funções de organismo pagador e coordenador das despesas financiadas pela Secção Garantia do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-Garantia).

Para suprir as suas necessidades de financiamento decorrentes do desfasamento temporal entre o pagamento dos incentivos comparticipados pelo FEOGA-Garantia e o respectivo reembolso proveniente da União Europeia, o INGA tem recorrido a adiantamentos de fundos comunitários junto da DGT.

Como já foi referido no ponto 8.2.3 do presente documento, no final de 2004 o INGA era devedor de fundos antecipados pela DGT desde 20 de Outubro desse ano, no valor de €285,7 milhões. Foi devido a esta dívida (paga em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2005) e também à antecipação de fundos obtida em 2005, no valor €873,75 milhões, que a entidade foi seleccionada como objecto da auditoria, tendo para o efeito sido solicitada informação similar à indicada no ponto 8.2.6.1.

A análise da documentação remetida ao Tribunal para efeito desta auditoria e para prestação de contas pelas gerências de 2004 e de 2005 permite concluir que, apesar do circuito operativo associado à antecipação de fundos comunitários se ter mantido, a contabilização das respectivas operações foi alterada em 2004. A contabilização efectuada até ao final do terceiro trimestre desse ano encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Quadro VIII.2 – Contabilização das operações até ao 4.º Trimestre de 2004 pelo INGA

Operação	Classificação económica	Tipo
Recebimento dos fundos antecipados	Passivos Financeiros - Empréstimos a Curto Prazo	Receita
Pagamento de despesas	Transferências Correntes e Subsídios	Despesa
Reembolso comunitário	Transferências Correntes da União Europeia	Receita
Amortização dos fundos antecipados	Passivos Financeiros - Empréstimos a Curto Prazo	Despesa

Por sua vez, o quadro seguinte reproduz a contabilização efectuada de Outubro de 2004 até final de 2005:

Quadro VIII.3 – Contabilização das operações após o 4.º Trimestre de 2004 pelo INGA

Operação	Classificação económica	Tipo
Recebimento dos fundos antecipados	Transferências Correntes - União Europeia	Receita
Pagamento de despesas	Transferências Correntes e Subsídios	Despesa
Reembolso comunitário	Operações Extra-Orçamentais	Receita
Amortização dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Despesa

Esta alteração resultou da aplicação pelo INGA da orientação definida nas Informações da DGO n.º 88/2004 (sobre o registo contabilístico das operações no Orçamento do INGA para 2005) e n.º 93/2004 (sobre o critério de contabilização das operações para antecipação de fundos comunitários) e ratificada por despachos de concordância do Secretário de Estado do Orçamento em 28 de Setembro e 6 de Outubro de 2004, respectivamente.

A referida orientação visou estabelecer um critério uniforme para o tratamento contabilístico da antecipação de fundos comunitários, uma vez que os organismos devedores dos fundos antecipados tinham adoptado diferentes critérios de contabilização das antecipações recebidas da DGT e da posterior amortização desses fundos.



No caso concreto do INGA, a DGO considerou que registar estas operações em Passivos Financeiros não era o procedimento contabilístico mais adequado, *“uma vez que, tratando-se da antecipação de receitas provenientes de fundos comunitários, deveriam ser inscritas na classificação económica de “Transferências da União Europeia” e não como endividamento. Com efeito, a antecipação de fundos comunitários por via de operações específicas do Tesouro foi o mecanismo encontrado para garantir o pagamento dos apoios financeiros atribuídos no âmbito do quadro comunitário de apoio II e III, uma vez que a comparticipação comunitária passou a efectuar-se a posteriori relativamente à realização das despesas”*. Segundo a DGO, a regularização destas operações deveria ser registada utilizando as classificações económicas relativas a “Operações Extra-Orçamentais”, nomeadamente, o Capítulo 17 da Receita para o reembolso comunitário dos fundos antecipados e o Capítulo 12 da Despesa para a amortização destes fundos à DGT. Conclui a DGO que este tratamento contabilístico *“confere ao Orçamento do INGA para 2005 uma imagem mais consentânea com a realidade, bem como o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental”*.

O INGA confirmou que a alteração, efectuada em 2004, na contabilização das operações:

“efectivamente decorre de instruções emanadas da DGO através dos Despachos por vós referidos e exarados pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento.”

O procedimento contabilístico resultante desta orientação justifica as seguintes observações:

- ◆ o registo do recebimento dos fundos antecipados continuou a infringir o disposto no n.º 1 do artigo 30.º do RTE que, conjugado com o n.º 1 do artigo 1.º do mesmo regime jurídico, define as operações destinadas a antecipar fundos comunitários como não orçamentais;
- ◆ a classificação económica de fundos antecipados pela DGT, como transferências da União Europeia, viola a regra da especificação consagrada no n.º 1 do artigo 8.º da LEO, uma vez que os fundos em causa nos termos do RTE, nem sequer são receitas orçamentais e, em termos materiais, não correspondem a verbas comunitárias; este procedimento viola ainda o princípio da substância sobre a forma consagrado nas normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro;
- ◆ a classificação económica de transferências da União Europeia (reembolso comunitário), como operações extra-orçamentais, viola igualmente a regra da especificação e o princípio da substância sobre a forma previamente referidos;
- ◆ ao admitir que os fundos antecipados não sejam integralmente amortizados à DGT no mesmo ano económico, este procedimento contraria os princípios e regras da anualidade, da universalidade e do equilíbrio consagrados na LEO, uma vez que as despesas pagas com a utilização de fundos antecipados por regularizar geram efectivamente um défice, devido à falta das receitas que tinham sido previstas para suportar essas despesas;
- ◆ a aplicação deste procedimento ao último trimestre de 2004 violou ainda o princípio da consistência consagrado nas normas contabilísticas aprovadas pela Portaria n.º 994/99;
- ◆ nestas circunstâncias, não pode considerar-se que a aplicação deste procedimento confira à contabilidade do INGA *“uma imagem mais consentânea com a realidade, bem como o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental”*.

Questionada sobre como compatibilizar a orientação previamente analisada com o disposto no RTE e o disposto na LEO relativamente às regras orçamentais da anualidade, universalidade, especificação e equilíbrio, na medida em que na execução do Orçamento do Estado de 2005 foram registados, como

receitas do INGA provenientes de transferências da União Europeia, fundos antecipados pelo Tesouro que não tinham sido regularizados nesse ano económico, a DGO manifestou a posição que já foi reproduzida e comentada no ponto 8.2.6.1.

O quadro seguinte apresenta os resultados da aplicação do procedimento contabilístico previamente descrito à Receita do INGA que em 2005 teve o FEOGA-Garantia como fonte de financiamento.

Quadro VIII.4 – Receita do INGA no âmbito do FEOGA-Garantia

(em euros)

Receita		
Classificação económica	Operação	Valor
Transferências Correntes da União Europeia	Excedente das transferências face aos fundos antecipados em 2004 e amortizados em 2005	13.130.000,00
	Recebimento dos fundos antecipados e amortizados em 2005	483.350.000,00
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados e amortizados em 2005	109.677.592,63
	Recebimento dos fundos antecipados em 2005 e amortizados em 2006	380.500.000,00
	Total	986.657.592,63
Operações Extra-Orçamentais	Transferências correspondentes aos fundos antecipados em 2004 e amortizados em 2005	298.830.000,00
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados em 2004 e amortizados em 2005	-13.130.000,00
	Sub total - Fundos antecipados em 2004 e amortizados em 2005	285.700.000,00
	Transferências correspondentes aos fundos antecipados e amortizados em 2005	593.027.592,63
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados e amortizados em 2005	-109.677.592,63
	Sub total - Fundos antecipados e amortizados em 2005	483.350.000,00
	Total	769.050.000,00

Como já tinha sido evidenciado no quadro relativo ao procedimento contabilístico aplicado pelo INGA desde Outubro de 2004, o recebimento dos fundos antecipados pela DGT (€863,85 milhões) foi classificado como Transferências Correntes da União Europeia. Por sua vez, as transferências efectivas da União Europeia foram classificadas como Operações Extra-Orçamentais, à excepção da parte relativa ao excedente face aos correspondentes fundos antecipados que também foi classificado nas Transferências Correntes da União Europeia, tal como determina a orientação definida pela DGO e se evidencia no quadro anterior. De facto, como nem todas as despesas a financiar pelo FEOGA-Garantia são pagas com a utilização de fundos antecipados, o valor destes é inferior ao do reembolso comunitário dessas despesas.

O quadro seguinte evidencia os resultados da aplicação do procedimento contabilístico previamente descrito à Despesa do INGA que em 2005 teve o FEOGA-Garantia como fonte de financiamento.



Quadro VIII.5 – Despesa do INGA no âmbito do FEOGA-Garantia

(em euros)

Despesa		
Classificação económica	Operação	Valor
Aquisição de Bens	Pagamento de despesas correntes	4.709.050,03
Transferências Correntes - Estado	Pagamento de despesas correntes	1.193.554,77
Transferências Correntes - SFA	Pagamento de despesas correntes	85.251.845,23
Subsídios - Sociedades Privadas	Pagamento de despesas correntes	279.392.435,04
Subsídios - Famílias	Pagamento de despesas correntes	616.192.892,10
Total de Despesa Orçamental		986.739.777,17
Operações Extra-Orçamentais	Amortização em 2005 de fundos antecipados em 2004	285.700.000,00
	Amortização em 2005 de fundos antecipados em 2005	483.350.000,00
	Total	769.050.000,00

Com esta contabilização, os fundos antecipados que fiquem por amortizar (€380,5 milhões em 2005) são classificados na Receita, como Transferências Correntes da União Europeia, apesar destas só se verificarem no ano seguinte. Este procedimento implica ainda que a amortização de fundos antecipados (€769,05 milhões em 2005) seja registado em Operações Extra-Orçamentais não apenas na Despesa mas também na Receita, quando nesta o valor a registar devia ser o dos fundos antecipados.

É ainda de referir que se encontram classificados na Despesa, como “Juros e Outros Encargos” pagos à Administração Central - Estado, €2.171.096,76 de juros pagos em 2005 por fundos antecipados. Sobre o controlo efectuado aos juros debitados pela DGT, por antecipação de fundos, o INGA afirmou que “*são verificados e conferidos através do cálculo dos mesmos*”, mas não disponibilizou documentação que comprovasse esse controlo.

8.2.6.3 – Operações do IFADAP

O Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) é a pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, responsável pela promoção do desenvolvimento da agricultura e das pescas, bem como do sector agro-industrial, em especial através de esquemas de financiamento directo ou indirecto às referidas actividades, sendo o interlocutor nacional da Secção Orientação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-Orientação).

Para suprir as suas necessidades de financiamento decorrentes do desfasamento temporal entre o pagamento dos incentivos comparticipados pelo FEOGA-Orientação ou pelo Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) e o respectivo reembolso proveniente da União Europeia, o IFADAP tem recorrido a adiantamentos de fundos comunitários junto da DGT.

Como já foi referido no ponto 8.2.3 do presente documento, no final de 2004 o IFADAP era devedor de fundos antecipados pela DGT desde 2001, no valor de €133.930.627,01. Foi devido a esta dívida (mantida na quase totalidade em 2005 e transitada para 2006) e também à antecipação de fundos

obtida em 2005, no valor €50,9 milhões, que a entidade foi seleccionada como objecto da auditoria, tendo para o efeito sido solicitada informação similar à indicada no ponto 8.2.6.1.

A análise da documentação remetida ao Tribunal para efeito desta auditoria e para prestação de contas pelas gerências de 2004 e de 2005 permite concluir que, apesar do circuito operativo associado à antecipação de fundos comunitários se ter mantido, a contabilização das respectivas operações foi alterada em 2005. A contabilização efectuada até ao final de 2004 está reflectida no quadro seguinte:

Quadro VIII.6 – Contabilização das operações em 2004 pelo IFADAP

Operação	Classificação económica	Tipo
Recebimento dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Receita
Pagamento de despesas	Não Identificada	Despesa
Reembolso comunitário	Transferências Correntes - a União Europeia	Receita
Amortização dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Despesa
Recebimento líquido de fundos antecipados	Outras Receitas de Capital	Receita
Amortização líquida de fundos antecipados	Outras Despesas de Capital	Despesa

Este procedimento assegurava o registo dos fundos antecipados em Operações Extra-Orçamentais e implicava, conforme se apurasse recebimento ou amortização líquido em cada ano, a transferência desse diferencial para Receitas ou para Despesas de Capital, respectivamente.

Não foi possível ao IFADAP identificar a classificação económica das despesas pagas com fundos antecipados, tendo justificado essa incapacidade devido ao facto do recurso à antecipação de fundos constituir para esta entidade uma opção de gestão financeira e também devido ao desfasamento entre recebimento de fundos antecipados e pagamento de despesas com esse fundos, que resulta da intervenção dos gestores dos fundos comunitários no respectivo processo de validação.

Por sua vez, o quadro seguinte reproduz a contabilização efectuada em 2005:

Quadro VIII.7 – Contabilização das operações em 2005 pelo IFADAP

Operação	Classificação económica	Tipo
Recebimento dos fundos antecipados	Transferências Correntes - União Europeia	Receita
Pagamento de despesas	Não Identificada	Despesa
Reembolso comunitário	Operações Extra-Orçamentais	Receita
Amortização dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Despesa

Esta alteração resultou da aplicação pelo IFADAP da orientação definida na Informação da DGO n.º 93/2004 (sobre o critério de contabilização das operações para antecipação de fundos comunitários) e ratificada por despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento em 6 de Outubro de 2004. Como já foi referido, a propósito do INGA, esta orientação visou estabelecer um critério uniforme para o tratamento contabilístico da antecipação de fundos comunitários através do procedimento que se descreve de seguida.



- ◆ Atendendo à natureza das operações que visam obter adiantamentos por conta de fundos comunitários junto da DGT, esses adiantamentos devem ser inscritos tendo em conta a verdadeira origem dos fundos. Assim, na Receita deverão assumir a classificação económica de “Transferências da União Europeia”, correntes ou de capital, consoante a natureza da despesa que se destinam a suportar, e, na Despesa, uma vez que esta foi prevista inicialmente pela sua totalidade, especificada por natureza económica, o recurso a operações de tesouraria, só por si, não dará lugar a qualquer alteração.
- ◆ O reembolso por parte da União Europeia das despesas elegíveis efectuadas ao abrigo do fundo comunitário em causa, quer aquele se verifique no próprio ano ou em ano posterior, dará a cobertura financeira para a devolução à DGT do montante antecipado. A relevação contabilística destes fluxos financeiros deverá efectuar-se com recurso a “Operações Extra-Orçamentais” utilizando as respectivas classificações económicas da Receita, para registo da parte da transferência da União Europeia que foi antecipada pela DGT, e da Despesa para registo da restituição desse montante à DGT, às quais deverá associar a fonte de financiamento relativa ao fundo comunitário em causa.

Segundo o IFADAP “A mudança de critério de contabilização não provoca qualquer impacto nas Contas do Instituto, em termos de Saldo de Gerência, havendo uma diminuição da Receita e uma consequente diminuição da Despesa, resultante da contabilização, quer das transferências comunitárias, quer dos reembolsos à DGT, que passaram a ocorrer em contas Extra-Orçamentais”.

Em sede de contraditório, esta entidade acrescentou ainda que:

“Considerando que o desfasamento existente entre a realização da despesa e o reembolso da Comunidade Europeia demora alguns meses, por vezes torna-se impossível amortizar integralmente à DGT no mesmo ano económico as antecipações solicitadas nesse ano, principalmente aquelas que são solicitadas nos últimos meses do exercício. Ainda assim, de acordo com as orientações emanadas pela DGO, com vista à contabilização destas operações, parece-nos não estar em causa o equilíbrio orçamental das contas do IFADAP, porquanto ao registar-se as antecipações de fundo como Receita Orçamental, faz com que as despesas pagas com a utilização de fundos antecipados não gere qualquer défice.”

O procedimento descrito justifica as seguintes observações:

- ◆ o registo do recebimento dos fundos antecipados passou a infringir o disposto no n.º 1 do artigo 30.º do RTE que, conjugado com o n.º 1 do artigo 1.º do mesmo regime jurídico, define as operações destinadas a antecipar fundos comunitários como não orçamentais;
- ◆ a classificação económica de fundos antecipados pela DGT, como transferências da União Europeia, viola a regra da especificação consagrada no n.º 1 do artigo 8.º da LEO, uma vez que os fundos em causa, nos termos do RTE, nem sequer são receitas orçamentais e, em termos materiais, não correspondem a verbas comunitárias; este procedimento viola ainda o princípio da substância sobre a forma consagrado nas normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro;
- ◆ a classificação económica de transferências da União Europeia (reembolso comunitário), como operações extra-orçamentais, viola igualmente a regra da especificação e o princípio da substância sobre a forma previamente referidos;

- ◆ ao admitir que os fundos antecipados não sejam integralmente amortizados à DGT no mesmo ano económico, este procedimento contraria as regras da anualidade, da universalidade e do equilíbrio consagrados na LEO, uma vez que as despesas pagas com a utilização de fundos antecipados por regularizar geram efectivamente um défice, devido à falta das receitas que tinham sido previstas para suportar essas despesas;
- ◆ nestas circunstâncias, não pode considerar-se que a aplicação deste procedimento confira à contabilidade do IFADAP *“uma imagem mais consentânea com a realidade, bem como o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental”*.

Questionada sobre como compatibilizar a orientação previamente analisada com o disposto no RTE e o disposto na LEO relativamente às regras orçamentais da anualidade, universalidade, especificação e equilíbrio, na medida em que na execução do Orçamento do Estado de 2005 foram registados, como receitas do IFADAP provenientes de transferências da União Europeia, fundos antecipados pelo Tesouro que não foram regularizados nesse ano económico, a DGO manifestou a posição que já foi reproduzida e comentada no ponto 8.2.6.1 do presente documento.

O quadro seguinte apresenta os resultados da aplicação do procedimento contabilístico previamente descrito à Receita do IFADAP que em 2005 teve o FEOGA-Orientação e o IFOP como fontes de financiamento.

Quadro VIII.8 – Receita do IFADAP no âmbito do FEOGA-Orientação e do IFOP

(em euros)

Receita		
Classificação económica	Operação	Valor
Transferências da União Europeia (Correntes e de Capital)	Recebimento dos fundos antecipados e amortizados em 2005	13.733.711,00
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados e amortizados em 2005	230.566.794,00
	Recebimento dos fundos antecipados e não amortizados em 2005	37.166.289,00
	Total	281.466.794,00
Operações Extra-Orçamentais	Transferências da União Europeia (Correntes e de Capital) em 2005	244.300.505,00
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados e amortizados em 2005	-230.566.794,00
	Total	13.733.711,00

Como já tinha sido evidenciado no quadro relativo ao procedimento contabilístico aplicado pelo IFADAP em 2005, o recebimento dos fundos antecipados pela DGT (€50,9 milhões) foi classificado como Transferências da União Europeia. Por sua vez, as transferências efectivas da União Europeia foram classificadas como Operações Extra-Orçamentais, à excepção da parte relativa ao excedente face aos fundos antecipados que também foi classificado nas Transferências da União Europeia, tal como determina a orientação definida pela DGO e se evidencia no quadro anterior. De facto, como a maior parte das despesas a financiar pelo FEOGA-Orientação e pelo IFOP não foram pagas com a utilização de fundos antecipados, o valor destes é muito inferior ao do reembolso comunitário dessas despesas.

O quadro seguinte evidencia os resultados da aplicação do procedimento contabilístico previamente descrito à Despesa do IFADAP que em 2005 teve o FEOGA-Orientação e o IFOP como fontes de financiamento.



Com esta contabilização, os fundos antecipados em 2005 que ficaram por amortizar (€37,2 milhões segundo o IFADAP) foram classificados na Receita, como Transferências da União Europeia, apesar destas não se terem verificado. Este procedimento implicou ainda que a amortização de fundos antecipados em 2005 (€13,7 milhões segundo o IFADAP) tivesse sido registado em Operações Extra-Orçamentais não apenas na Despesa mas também na Receita, quando nesta o valor a registar devia ser o dos fundos antecipados.

Quadro VIII.9 – Despesa do IFADAP no âmbito do FEOGA-Orientação e do IFOP

(em euros)

Despesa		
Classificação económica	Operação	Valor
Despesas com Pessoal	Pagamento de despesas correntes	1.156.735,00
Aquisição de Bens e Serviços	Pagamento de despesas correntes	7.913.770,00
Transferências Correntes	Pagamento de despesas correntes	23.010.268,00
Aquisição de Bens de Capital	Pagamento de despesas de capital	28.605.364,00
Transferências de Capital	Pagamento de despesas de capital	236.077.716,00
Activos Financeiros	Pagamento de despesas de capital	4.062.375,00
Total de Despesa Orçamental		300.826.228,00
Operações Extra-Orçamentais	Amortização em 2005 de fundos antecipados em 2004	0,00
	Amortização em 2005 de fundos antecipados em 2005	13.733.711,00
	Total	13.733.711,00

Deve assinalar-se que a amortização em 2005 de fundos antecipados em 2004 (€2.243.308,21 segundo o IFADAP) não foi registado em Operações Extra-Orçamentais, apesar da orientação definida pela DGO para o efeito. Esta amortização também não foi registado em “Outras Despesas de Capital” que era outra hipótese a considerar, devido ao facto do procedimento aplicado pelo IFADAP até ao final de 2004 implicar que o valor dos fundos antecipados que se encontravam por amortizar nessa data (€132,6 milhões segundo o IFADAP) devesse corresponder ao excedente de “Outras Receitas de Capital” sobre “Outras Despesas de Capital” registadas neste âmbito desde 2001.

Questionado sobre o controlo efectuado aos juros debitados pela DGT, por antecipação de fundos, o IFADAP referiu que a “principal razão de por vezes se encontrarem diferenças relativamente ao valor dos juros debitado entre o IFADAP e a DGT reside na forma interpolada de cálculo da taxa de juro efectiva para o apuramento dos juros utilizada pela DGT, que o IFADAP desconhece. Para além disso, subsistem pequenas diferenças ao nível dos arredondamentos”. Deve observar-se que, para poder exercer controlo efectivo neste âmbito, o IFADAP não deveria desconhecer a forma de cálculo dos juros.

8.2.6.4 – Operações do IGIF

O Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) é a pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, responsável pela gestão dos recursos financeiros e pela consecução do planeamento operacional do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e ainda pela definição dos critérios de financiamento do sistema de saúde.

Como já foi referido no ponto 8.2.4 deste documento, em 2005 o IGIF recebeu €800 milhões de fundos antecipados, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, à semelhança do que se verificara em 2003 (€300 milhões) e 2004 (€600 milhões). Verificou-se que, neste triénio, a utilização efectiva de fundos antecipados para essa finalidade foi apenas de €800 milhões (€300 milhões em 2003, €300 milhões em 2004 e €200 milhões em 2005), uma vez que os restantes €900 milhões foram utilizados para amortizar empréstimos bancários (€300 milhões no início de 2004 e €600 milhões no início de 2005) contraídos no final de 2003 e de 2004, para suportar a amortização dos fundos antecipados nesses anos.

A posição expressa pelo Tribunal de Contas sobre esta situação é a de entender que o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental por empréstimos bancários contraídos pela entidade devedora dos fundos antecipados.

No final de 2004 o IGIF era devedor de empréstimos bancários, no valor de €600 milhões, contraídos para amortizar fundos antecipados e amortizados por fundos antecipados no início do ano seguinte. Foi devido a esta dívida (acrescida em €200 milhões no final de 2005) e também à antecipação de fundos obtida em 2005, no valor €800 milhões, que esta entidade foi seleccionada como objecto desta auditoria.

Para o efeito, foi solicitada informação, não só sobre as operações relativas a fundos antecipados em 2005, mas sobre todo o circuito operativo associado à antecipação de fundos e constituído pelo recebimento dos fundos antecipados, utilização desses fundos, recebimento dos empréstimos bancários, amortização dos fundos antecipados e quaisquer outras situações afectas a este circuito (como a não utilização ou a transferência de fundos antecipados para outras entidades). Esta informação deveria distinguir as operações orçamentais das não orçamentais e indicar a classificação das mesmas na Conta de Gerência ou justificar a sua não inclusão nessa Conta e, nesse caso, indicar a relevação contabilística efectuada.

A análise da documentação remetida ao Tribunal para efeito desta auditoria e para prestação de contas pelas gerências de 2004 e de 2005 permite concluir que, apesar do circuito operativo associado à antecipação de fundos comunitários se ter mantido, a contabilização das respectivas operações foi alterada em 2005. A contabilização relativa a 2004 ano encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Quadro VIII.10 – Contabilização das operações em 2004 pelo IGIF

(em milhões de euros)

Operação	Classificação económica	Tipo	Valor
Recebimento dos fundos antecipados	Passivos Financeiros - Administração Central - Estado	Receita	600
Pagamento dos empréstimos bancários obtidos em 2003	Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	Despesa	300
Transferência para as Administrações Regionais de Saúde	Transferências Correntes - SFA	Despesa	300
Recebimento dos empréstimos bancários obtidos em 2004	Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	Receita	600
Amortização dos fundos antecipados	Passivos Financeiros - Administração Central - Estado	Despesa	600

Por sua vez, o quadro seguinte reproduz a contabilização relativa a 2005:



Quadro VIII.11 – Contabilização das operações em 2005 pelo IGIF

(em milhões de euros)

Operação	Classificação económica	Tipo	Valor
Recebimento dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Receita	800
Pagamento dos empréstimos bancários obtidos em 2004	Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	Despesa	600
Transferência para as Administrações Regionais de Saúde	Transferências Correntes – SFA	Despesa	200
Recebimento dos empréstimos bancários obtidos em 2005	Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	Receita	800
Amortização dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Despesa	800

Esta alteração resultou da aplicação pelo IGIF da orientação comunicada pela 12.^a Delegação da DGO, em 17 de Fevereiro de 2005, sobre a contabilização de passivos financeiros em 2004. Note-se que o primeiro quadro expressa a contabilização do IGIF considerada na Conta Geral do Estado de 2004, uma vez que na Conta de Gerência remetida ao Tribunal, as operações classificadas no quadro como passivos financeiros foram registadas como extra-orçamentais.

Os procedimentos descritos justificam as seguintes observações:

- ♦ o registo, em 2003 e em 2004, do recebimento e da amortização dos fundos antecipados como passivos financeiros infringiu o disposto no n.º 1 do artigo 30.º do RTE que, conjugado com o n.º 1 do artigo 1.º do mesmo regime jurídico, define as operações destinadas a antecipar fundos comunitários como não orçamentais;
- ♦ na Conta de Gerência de 2004 foram registadas, como extra-orçamentais, operações classificadas como orçamentais (passivos financeiros) na respectiva Conta Geral do Estado; classificar a contracção e a amortização de empréstimos bancários como operações extra-orçamentais viola os princípios e regras da universalidade e da especificação consagradas na LEO;
- ♦ a orientação definida pela DGO para registar a antecipação de fundos comunitários não é coerente com a orientação transmitida ao IGIF para contabilizar o recebimento dos fundos antecipados como operações extra-orçamentais.

Questionada sobre a forma de contabilização, no âmbito das contas de gerência de 2003 a 2005, do recebimento das antecipações de fundos obtidas da DGT por parte do IGIF, da utilização dos fundos antecipados para pagamento de despesas, das receitas que foram objecto das antecipações e do pagamento à DGT para amortização dos fundos antecipados, a DGO manifestou a posição que já foi reproduzida e comentada no ponto 8.2.6.1 do presente documento.

Relativamente à natureza das despesas pagas com fundos antecipados, é de assinalar que estes foram transferidos pelo IGIF para as Administrações Regionais de Saúde (ARS) e utilizados na aquisição de bens e serviços correntes. À Associação Nacional de Farmácias foram pagos €780 milhões (97,5% dos fundos antecipados) de dívidas relativas a produtos vendidos nas farmácias. A quase totalidade dos restantes €20 milhões foi paga (em Setembro de 2004) à sociedade Hospital Amadora-Sintra, Sociedade Gestora, SA, pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, para cumprimento do acordo de alteração do contrato de gestão do Hospital do Professor Doutor Fernando Fonseca celebrado entre as referidas entidades, nos termos da Portaria n.º 587/2004, de 2 de Junho.

A análise da documentação disponibilizada sobre o controlo efectuado aos juros debitados pela DGT, por antecipação de fundos, revelou que o IGIF imputou às ARS, na respectiva proporção do financiamento atribuído, os juros pagos pela antecipação dos €780 milhões previamente referidos.

Para o efeito, o IGIF procedeu à dedução do valor dos juros a suportar por cada ARS ao valor dos duodécimos da respectiva despesa. Este procedimento foi também aplicado aos juros pagos pelos empréstimos bancários obtidos pelo IGIF no final de 2003 e de 2004 para amortizar os fundos antecipados nesses anos.

Questionado sobre a fundamentação deste procedimento e sobre a contabilização orçamental dos valores suportados pelas ARS, o IGIF informou que essa fundamentação se encontrava consagrada em despacho do Secretário de Estado da Saúde e acrescentou:

“Julga-se, no entanto, apesar do IGIF não se encontrar em condições de se pronunciar quanto aos fundamentos que basearam a referida decisão Ministerial, que possivelmente se pretenderia que as Administrações Regionais de Saúde participassem, de forma directa, no âmbito deste processo, através do pagamento, por dedução ao duodécimo, dos juros suportados com a antecipação de fundos e, posteriormente, com o empréstimo.

Quanto à sua contabilização, a referida dedução reflecte-se, em termos orçamentais, na conta 04.03.05, através da diminuição, neste caso concreto, dos montantes previstos em termos orçamentais para efeitos de “duodécimo”.”

Note-se que o teor do referido despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde é apenas “Autorizo, nos termos propostos”, uma vez que foi exarado em 11 de Janeiro de 2005 sobre uma proposta do IGIF para a manutenção da repercussão às ARS dos juros debitados pela DGT ao IGIF, em 2005, por antecipação de fundos. Por sua vez, a aplicação deste procedimento aos juros debitados ao IGIF, em 2004, incluindo os relativos ao empréstimo bancário obtido no final de 2003, tinha sido determinada por despacho do Presidente do IGIF exarado em 12 de Janeiro de 2004. Finalmente, os juros debitados pela DGT ao IGIF, em 2003, por antecipação de fundos, já tinham sido suportados pelas ARS na proporção do financiamento atribuído, conforme despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde exarado em 8 de Julho do mesmo ano.

Refira-se ainda que a despesa orçamental cujo código de classificação económica é 04.03.05 corresponde a Transferências Correntes para Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central.

8.2.7 – Grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado

O grau de execução do RTE no âmbito da antecipação de fundos foi determinado em função dos resultados obtidos sobre a conformidade das operações transitadas para 2005 ou efectuadas neste ano (no valor de €2.997 milhões), ao disposto nos artigos 30.º, 31.º e 32.º do regime jurídico. Para o efeito foi efectuada a avaliação, em termos de cumprimento ou incumprimento de cada uma destas normas, para cada situação específica de cada devedor e aplicado o resultado dessa avaliação ao correspondente valor de fundos antecipados, multiplicando este valor por um terço (ponderação atribuída a cada uma das três normas) em caso de cumprimento e por zero em caso de incumprimento. O quociente entre a soma dos produtos assim obtidos (valor das operações objecto de cumprimento) e o valor total das operações determinou o grau de execução do regime jurídico que, neste âmbito, foi apenas de 47,35%.



O quadro seguinte estabelece a correspondência entre as entidades devedoras, as situações específicas e o respectivo valor de Antecipação de Fundos (AF). A primeira situação (A) agrega todas as entidades devedoras de operações destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento de Estado (OE) de 2005, as situações B a I respeitam a operações destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia e a situação J identifica as operações destinadas a antecipar fundos ao IGIF, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Quadro VIII.12 – Situação das antecipações de fundos por Entidade Devedora

(em euros)

Entidade Devedora	Situação	Valor da AF
Várias – AF do OE	A - Fundos antecipados e amortizados em 2005	453.372.880,42
DGDR	B - Fundos transitados de 2004 e a transitar para 2006	409.218.970,99
INGA	C - Fundos transitados de 2004 e amortizados em 2005	285.700.000,00
INGA	D - Fundos antecipados e amortizados em 2005	483.350.000,00
INGA	E - Fundos antecipados em 2005 e a transitar para 2006	380.500.000,00
IFADAP	F - Fundos transitados de 2004 e a transitar para 2006	131.689.502,15
IFADAP	G - Fundos transitados de 2004 e amortizados em 2005	2.241.124,86
IFADAP	H - Fundos antecipados em 2005 e a transitar para 2006	37.175.096,28
IFADAP	I - Fundos antecipados e amortizados em 2005	13.724.903,72
IGIF	J - Fundos antecipados e amortizados em 2005	800.000.000,00
Total		2.996.972.478,42

O próximo quadro determina o nível de cumprimento das operações discriminadas no quadro anterior relativa e sucessivamente ao disposto nos artigos 30.º, 31.º e 32.º do RTE, atribuindo a pontuação de um terço ao cumprimento e de zero ao incumprimento de cada uma das três normas. Em conformidade com as análises efectuadas no presente documento, o registo de antecipação de fundos ou de amortização de fundos antecipados, como operações orçamentais, foi considerado incumprimento ao disposto no artigo 30.º, o registo da utilização de fundos antecipados para pagamento de despesas e das receitas que as financiem, como operações extra-orçamentais, foi considerado incumprimento ao disposto no artigo 31.º e a amortização de fundos antecipados em ano económico posterior ao da respectiva antecipação foi considerado incumprimento ao disposto no artigo 32.º. O incumprimento parcial de uma norma também foi considerado incumprimento dessa norma.

Este quadro apresenta ainda o valor das operações objecto de cumprimento (€1.419 milhões) como resultado do produto de cada nível de cumprimento pelo respectivo valor de fundos antecipados.

Quadro VIII.13 – Nível de cumprimento das antecipações de fundos ao RTE

(em euros)

Entidade Devedora	Situação	Nível de Cumprimento (NC)	Valor da AF x NC
Várias – AF do OE	A	$1/3 + 1/3 + 1/3 = 1$	453.372.880,42
DGDR	B	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
INGA	C	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
INGA	D	$0 + 0 + 1/3 = 1/3$	161.116.666,67
INGA	E	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
IFADAP	F	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
IFADAP	G	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
IFADAP	H	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
IFADAP	I	$0 + 0 + 1/3 = 1/3$	4.574.967,91
IGIF	J	$1/3 + 1/3 + 1/3 = 1$	800.000.000,00
Total			1.419.064.515,00

As operações relativas à antecipação da saída de fundos previstos no OE de 2005 (A) foram todas regularizadas por via orçamental e no mesmo ano, pelo que foram cumpridas as três normas, situação extensiva às operações destinadas a antecipar fundos ao IGIF (J).

A DGDR (B) não registou as operações na respectiva Conta de Gerência nem as regularizou, pelo que não foi cumprida nenhuma das normas.

O INGA (C a E) e o IFADAP (F a I) registaram antecipações de fundos como operações orçamentais e receitas antecipadas como operações extra-orçamentais, pelo que apenas foi cumprido o disposto no artigo 32.º para o valor antecipado e amortizado em 2005.

O grau de execução do RTE, no âmbito da antecipação de fundos, resulta assim do quociente entre o valor total do segundo quadro e o do primeiro quadro.

Para concluir a avaliação das operações realizadas no âmbito da antecipação de fundos prevista no n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado importa ter presente as seguintes observações que sobre esta matéria foram efectuadas pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE de 2004.

- ◆ As normas que autorizam a realização de operações através de adiantamento de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).
- ◆ As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da LEO e no artigo 105.º da CRP.
- ◆ As antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da CRP e dotação orçamental para o efeito.



Em sede de contraditório e relativamente a esta posição do Tribunal, a DGT refere que:

“Ainda, no que respeita às OET para as antecipações de fundos comunitários, saliente-se que a respectiva regularização é feita com fundos comunitários ao abrigo das normas comunitárias aplicáveis, não constituindo, assim, despesa orçamental. O que está em causa nestas OET é apenas o pré-financiamento dos fundos comunitários, termos em que não colidem com os princípios orçamentais invocados.

Refira-se, ainda que nos termos das orientações do EUROSTAT, deve evitar-se que os orçamentos dos Estados membros sejam afectados pelas verbas comunitárias, de forma a não terem impacto nos défices/superavit, garantindo-se, assim, a neutralidade dos fundos comunitários.

No caso específico do FEOGA - Garantia, o Regulamento (CE) n.º 1258/99, do Conselho, de 17.05.99, consagra a possibilidade de os Estados-Membros mobilizarem recursos necessários para cobrir as despesas efectuadas até ao respectivo reembolso comunitário (cfr. Art.º 5º), adiantamento assegurado por antecipação de fundos.”

A DGT parece querer ignorar que os fundos comunitários, incluindo os destinados a regularizar fundos antecipados, devem ser registados como receitas orçamentais (transferências correntes ou de capital) e que pela utilização dos fundos antecipados devem ser registadas as correspondentes despesas orçamentais. Por outro lado, a DGT não explica como é que as “operações de pré-financiamento dos fundos comunitários” não colidem com os princípios orçamentais invocados, uma vez que não tendo sido por si registadas, como despesas orçamentais, foram registadas como receitas orçamentais pelo IFADAP e pelo INGA, por instrução expressa da DGO que, aliás, também não comenta esta situação peculiar. É ainda de referir que, para evitar a não afectação dos orçamentos dos Estados membros pelas verbas comunitárias e garantir a neutralidade dos fundos comunitários, não é aceitável para o Tribunal que sejam admitidas e muito menos instruídas situações como a previamente referida ou a reportada para a DGDR, cuja não afectação orçamental vai ter como consequência o recurso a dívida pública, designadamente, para regularizar responsabilidades decorrentes do encerramento do QCA II, nos termos da alínea j) do artigo 72.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006.

Em sede de contraditório, o Ministério da Finanças e da Administração Pública, através do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, proferiu os seguintes comentários

“À semelhança de anteriores relatos, o Anteprojecto de Parecer sobre a CGE 2005 — Capítulo VIII do Volume II, considera como inconstitucionais e ilegais diversas operações que foram efectuadas ao abrigo de normas que estão em vigor mas sobre as quais esse Tribunal manifesta a sua discordância em absoluto, nomeadamente a Lei Orçamental de 2005 e o Regime da Tesouraria do Estado publicado em anexo ao DL 191/99 de 5 de Junho.

Importa referir que apesar de estarem em causa diplomas elaborados e aprovados anteriormente à actual legislatura, não podemos deixar de mencionar o facto de os mesmos ou os seus sucedâneos se encontrarem actualmente em vigor, estando já aprovada a sua continuidade para o exercício de 2007.

Em conformidade, e não obstante o Tribunal de Contas continuar a manifestar a sua discordância com o quadro legislativo em vigor já que julga que o RTE aprovado em 1995 e a LOE 2005 aprovada pela Assembleia da República em 2004 contêm normas inconstitucionais e ilegais, parece-nos não poder deixar de reconhecer a legalidade da actuação do Governo no período em causa, nem da própria instituição DGT.

Estando em causa um parecer a emitir sobre a CGE 2005 e a actuação quer do executivo quer das instituições nesse período, deveria ser esta a matéria a merecer maior ênfase na apreciação do TC sendo certo que, no caso presente, a manterem-se as referências efectuadas, será o julgamento de instrumentos legais com mais de 10 anos de

existência ou da própria LOE aprovada pela Assembleia da República que merecerão maior notoriedade.

Quanto à continuidade que o actual governo decidiu seguir nesta matéria, mantendo nas LOE de 2006 e 2007 a capacidade do Estado Português “pré-financiar” de forma eficiente as participações dos Fundos Comunitários destinadas a Portugal, ela resulta em última instância da avaliação efectuada que concluiu ser esta a forma mais eficiente e económica de garantir a execução dos projectos financiados ao abrigo do QCA III e QREN.

Manteve este governo como ponto fulcral das suas opções para a Administração Financeira do Estado o reforço do Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado e a consequente centralização dos fundos públicos, factor que, no âmbito desta auditoria, foi referido pela DGT como determinante para garantir a potenciação deste quadro legal ao afirmar que os instrumentos financeiros em causa “... são financiados através de fundos captados pela Tesouraria do Estado, na decorrência da actividade desenvolvida pela Direcção — Geral do Tesouro em defesa do Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado.”

Importa assim antes de mais, aferir os resultados que a DGT anuncia na resposta a esta auditoria (págs. VIII.3) ao afirmar que assim, o país evita o recurso ao endividamento público conseguindo financiar a execução dos programas comunitários através de uma aplicação racional dos seus próprios recursos.”

Este quadro de actuação da DGT foi imposto pela evolução estrutural verificada, da qual resultou um contexto totalmente distinto do existente na década de 80 e princípios dos anos 90 e visou dar resposta às novas exigências que se colocaram ao Tesouro, nomeadamente no contexto da Adesão à Comunidade Europeia.

Da avaliação desta evolução face a anteriores procedimentos, resultará o apuramento do benefício ou prejuízo para o Estado daí resultante, mas não a averiguação sobre se de alguma forma existiu uma tentativa de desvirtuar um correcto apuramento das contas públicas.

Parece-nos igualmente que a resposta a esta questão é clara: o benefício para o Estado resultante da aplicação deste quadro legal é visível e em nada é prejudicada a transparência e a exactidão das Contas Públicas.

Refira-se, aliás, que a propósito da necessidade dos Estados membros pré-financiarem a utilização dos Fundos Comunitários, a Comissão Europeia recomenda a neutralidade destes fluxos em termos dos Orçamentos Nacionais, pelo que a sua contabilização exclusiva como Operação de Tesouraria permite o cumprimento desta regra.

Por fim, refira-se ainda que o RTE se encontra em processo de revisão, contendo a LOE 2007 uma autorização Legislativa para o efeito pelo que, no decurso do próximo ano, o TC terá oportunidade de apresentar o seu parecer sobre esta matéria, encontrando-se desde já a DGT disponível para receber as sugestões que possam resultar do entendimento do TC sobre a mesma.”

O Tribunal de Contas não pode deixar de referir que o objecto de apreciação do presente Parecer é a Conta Geral do Estado de 2005, sendo a análise efectuada em função do respectivo enquadramento jurídico em vigor nesse ano. Neste caso, para além das normas constitucionais citadas neste capítulo e tal como se indica no início do ponto 8.2.1, os diplomas com maior relevância são, designadamente, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e a Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que vem regulamentar as condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência naquelas que se destinam a antecipar fundos. Apesar do facto não relevar para a análise em causa, nenhum destes diplomas tem mais de 10 anos de existência.



As observações do Tribunal, previamente efectuadas no presente capítulo, nomeadamente, as relativas ao contraditório da DGT e da DGDR, são extensivas aos comentários do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças. Salienta-se apenas e mais uma vez que as posições do Tribunal não põem em causa a utilização dos fundos comunitários nem a prossecução do Princípio da Unidade de Tesouraria, matéria que tem merecido do Tribunal particular empenho e cujo mais recente exemplo é o ponto seguinte deste capítulo.

8.3 – Implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria

Conforme já se referiu no ponto 8.1, a análise sobre a implementação da Unidade de Tesouraria estabelecida pelo artigo 2.º do RTE tem por base os resultados obtidos na acção realizada pelos serviços do Tribunal com o objectivo de avaliar o grau de execução do regime jurídico neste âmbito.

O fundamento desta acção resultou da necessidade de analisar a informação disponibilizada pela DGT sobre esta matéria relativamente ao ano de 2005, devido ao facto do Tribunal de Contas ter avaliado como insuficiente o grau de execução do RTE em 2004, quanto à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, em função do cumprimento das disposições constantes do artigo 2.º.

Nesta acção foi também objecto de análise específica a situação, no que respeita à implementação do princípio da unidade de tesouraria, das entidades que foram objecto da auditoria à antecipação de fundos por operações de tesouraria, nomeadamente, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF).

8.3.1 – Conformidade ao regime jurídico

Neste âmbito, a plena execução do RTE corresponde ao cumprimento do disposto no artigo 2.º deste regime que estabelece a obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) disporem de contas abertas na DGT, através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os excedentes e disponibilidades de tesouraria, cabendo à DGT assegurar-lhes a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Tal como em anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado para 2005 (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro) contém um artigo respeitante ao Princípio da Unidade de Tesouraria (artigo 55.º). O n.º 1 desta disposição determina que toda a movimentação de fundos dos SFA incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela DGT.

A Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que procedeu à primeira alteração da Lei do OE para 2005, veio, designadamente, dar nova redacção ao referido artigo 55.º, acrescentando um novo número a essa norma, nos termos do qual as entidades públicas empresariais (EPE) devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto da DGT, aplicando-se-lhes, para esse efeito, o RTE.

Por sua vez e também como em anos anteriores, o Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2005 (Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março) consagra normas com carácter sancionatório, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria. O n.º 1 do artigo 35.º deste diploma determina a

afecção a receita geral do Estado de 2005, dos rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA, devido ao incumprimento deste princípio e respectivas regras. O n.º 2 do mesmo artigo refere ser aplicável à receita prevista no n.º 1, o disposto no artigo 9.º da lei orçamental para 2005, norma que admite a retenção de transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado destinadas, neste caso, a SFA para satisfação de débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor, neste caso, da DGT. O n.º 3 do mesmo artigo faz depender a aplicação do disposto no n.º 1 da existência de regras a definir pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) em articulação com a DGT.

Tal como todas as outras medidas legislativas determinadas neste âmbito, as disposições relativas ao ano de 2005 não asseguraram o cumprimento do disposto no artigo 2.º do RTE. O principal argumento invocado pelos SFA para justificar o incumprimento tem sido a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da DGT, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade, como determina a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE.

8.3.2 – Análise Global

Tendo em conta os resultados insatisfatórios apresentados pela DGT em 2004 e as recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria nos Pareceres sobre a CGE de 2001 a 2004, foi solicitado àquela entidade, em 10 de Fevereiro de 2006, informação sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria.

Para cada uma das contas cujos titulares fossem organismos abrangidos pelo disposto no artigo 2.º do RTE foi solicitada a identificação e a classificação desse titular (como “Serviço Integrado”, “SFA”, “EPE” ou “Outro”), a designação, o número de identificação bancária, o código contabilístico e o saldo final de 2005 resultante das operações com data-valor anterior a 2006 que foram registadas até 15 de Fevereiro deste ano.

A DGT enviou, em 1 de Março de 2006, um ficheiro com os dados relativos a 2.506 contas afectas ao balcão de *Homebanking* e, em 7 de Julho de 2006, um ficheiro com os dados relativos a 24 contas afectas ao mesmo balcão cujo titular é a própria DGT.

O quadro seguinte reflecte a distribuição dos saldos das contas do Tesouro no balcão de *Homebanking*, em 31 de Dezembro de 2005, de acordo com a tipologia atribuída pela DGT, tendo esta entidade admitido que tratando-se “*de uma nova funcionalidade (“tipo de conta”), não foram ainda devidamente revistas as classificações inseridas no sistema para cada organismo, pelo que poderão ocorrer lapsos na tipificação fornecida*”. Esta observação não é aceitável para o Tribunal no terceiro ano consecutivo em que solicita à DGT a tipificação dos organismos titulares de contas do Tesouro, apresenta os resultados da comparação do universo de SFA apurado pela DGT face ao definido pela DGO para efeito da Conta Geral do Estado (CGE), reporta as principais divergências e recomenda à DGT que, em conjugação com a DGO, proceda à eliminação das mesmas.



Quadro VIII.14 – Tipologia dos titulares de contas do Tesouro

Tipologia	Saldo HB (em euros)	Número de contas
Serviços e Fundos Autónomos	1.662.046.043,85	1.599
Serviços Integrados	199.433.446,22	765
Fundos Comunitários	797.469.556,68	82
Entidades Públicas Empresariais	20.952.557,70	57
Direcção-Geral do Tesouro	-901.871.319,12	24
Regiões Autónomas	8.713.738,71	2
Segurança Social	0,00	1
Total Geral	1.786.744.024,04	2.530

Comparando estes dados com os disponibilizados para o ano anterior, verifica-se a existência de mais 492 contas no balcão de *Homebanking*, devido ao aumento das contas de serviços integrados (353), de SFA (92) e à abertura de contas de EPE.

A informação sobre a criação de contas do Tesouro na vigência da contabilidade de 2005 (igualmente prestada pela DGT) também associa os motivos invocados para a abertura de 507 (90,7%) das 559 contas nesta situação, à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

No caso específico dos SFA, foi avaliada a coerência do universo apurado pela DGT na informação sobre os saldos das contas no Tesouro em 31/12/2005 face ao definido pela DGO na informação sobre a receita e a despesa dos SFA, por classificação orgânica, na CGE de 2005.

O universo considerado pela DGO na CGE é constituído por 349 organismos, incluindo a Assembleia da República que foi o único SFA sem reporte da respectiva execução orçamental nos mapas da CGE, apesar desta conter as contas da gerência desta entidade de 1 de Janeiro a 9 de Março e de 10 de Março a 31 de Dezembro de 2005. Por sua vez, o universo considerado pela DGT era constituído por 392 organismos titulares de 1.599 contas com um saldo credor global de €1.622 milhões, no final de 2005. A comparação deste universo com o considerado na CGE revelou que:

- ◆ a 6 SFA foi incorrectamente atribuída pela DGT mais do que uma designação, nomeadamente, a Administração Regional de Saúde do Norte (3), a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (3), o Instituto da Qualidade em Saúde (3), o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (2), o Instituto Nacional de Medicina Legal (4) e o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (5); esta situação fez aumentar indevidamente o universo apurado pela DGT em 14 organismos;
- ◆ as 17 Subregiões de Saúde continuaram autonomizadas como SFA, pela DGT, apesar de na CGE estarem integradas noutros SFA (as respectivas administrações regionais de saúde); esta situação já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ as 6 Escolas Superiores de Enfermagem referidas na CGE como tendo sido integradas no âmbito das universidades (SFA) nos termos do Decreto-Lei n.º 175/2004, de 21 de Julho, continuaram autonomizadas como SFA, pela DGT;

- ◆ mais 7 organismos autonomizados como SFA pela DGT também estavam integrados noutros SFA (Centro de Saúde de Vale de Cambra na Administração Regional de Saúde do Centro, Escolas Superiores de Artes Aplicadas de Castelo Branco e de Gestão de Idanha-a-Nova no Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Desporto de Rio Maior no Instituto Politécnico de Santarém, Escola Superior de Saúde de Faro na Universidade do Algarve, Instituto de Comunicação Multimédia na Universidade Aberta e Instituto de Recursos e Iniciativas Comuns na Universidade do Porto; parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ 15 organismos autonomizados como SFA pela DGT não foram considerados na CGE por estarem extintos, serem serviços integrados ou serem enquadráveis noutra situação (Academias das Ciências de Lisboa e Portuguesa da História, Administração-Geral Tributária, Agências para a Prevenção de Incêndios Florestais, para a Sociedade do Conhecimento e Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea, Hospitais do Conde de Bertiandos e Distrital da Figueira da Foz, Institutos da Cooperação Portuguesa, de Gestão de Fundos Comunitários, de Gestão Financeira da Segurança Social, de História da Ciência Técnica e de Investigação Científica e Tropical e Serviços Sociais do Ministério da Educação); parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ 3 dos SFA na CGE não foram considerados pela DGT por continuarem sem contas no Tesouro (Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e Caixa de Previdência da Educação); esta situação já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ 3 dos SFA na CGE foram considerados como EPE pela DGT (Hospitais de Macedo de Cavaleiros, Distrital de Mirandela e Ortopédico de Santiago de Outão);
- ◆ 3 dos SFA na CGE foram considerados como serviços integrados pela DGT (Institutos Português de Acreditação e Regulador da Água e Resíduos e Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares);
- ◆ 1 SFA na CGE não foi considerado pela DGT por não ter conta no Homebanking mas noutro balcão (Escola Portuguesa de Moçambique);
- ◆ 5 SFA na CGE foram integrados pela DGT noutros organismos, nomeadamente, os Cofres dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça e Geral dos Tribunais (no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça) e os Fundos de Acidentes de Trabalho (no Instituto de Seguros de Portugal), de Estabilização Aduaneira (na Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo) e de Regularização da Dívida Pública (no Instituto de Gestão do Crédito Público); parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ os Serviços Sociais do Ministério da Saúde (SFA na CGE) foram integrados nos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (Serviço Integrado) em Julho de 2005 pelo que já não tinham saldo no final desse ano e por isso não foram considerados SFA pela DGT.

Quanto a esta questão, a DGT afirmou o seguinte:

“A classificação por tipo de entidade, das contas bancárias domiciliadas no Tesouro, foi efectuada pela DGT a pedido do Tribunal de Contas, tratando-se de uma ferramenta de uso interno, que não teve, nem tem, qualquer intuito comparativo com os dados da DGO, a quem compete efectivamente tipificar os organismos em função do seu estatuto jurídico, para efeitos do adequado controlo orçamental.”



A este propósito refira-se ainda, que a informação sobre a designação dos organismos e das respectivas contas é prestada pelos serviços aquando da abertura das mesmas. Por outro lado, há ainda a ter em conta as constantes alterações aos regimes jurídicos dos serviços, com impacto directo nas suas denominações.”

A argumentação da DGT é um exemplo claro de falta de articulação com a DGO sobre esta matéria e da desvalorização com que têm sido encarados aspectos assinalados pelo Tribunal de Contas como essenciais para controlar e avaliar objectivamente o cumprimento do disposto no artigo 2.º do RTE. Sendo óbvia a necessidade de classificar as entidades titulares de contas do Tesouro, nomeadamente, para identificar as contas dos SFA, também parece evidente a inutilidade dessa classificação (que a DGT primeiro refere ter efectuado a pedido da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) e a seguir ser de uso interno) se não for coerente com o universo dos SFA reflectido na Conta Geral do Estado, por aplicação do critério definido no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Esta comparação demonstrou ainda que a designação atribuída à maior parte dos organismos, pela DGT, continua incompleta e sem ser homogénea com a inscrita na CGE, inviabilizando uma ordenação automática comum (por ordem alfabética). Uma das principais divergências continuou a ser a designação de organismos do Ensino Superior que a DGO faz anteceder da sigla da Universidade a que pertencem, enquanto a DGT ou nada refere ou indica essa referência posteriormente. Também desde o Parecer sobre a CGE de 2003 o Tribunal tem criticado esta situação e recomendado a normalização das nomenclaturas por esta ser uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz.

Como consequência das situações reportadas, o valor que no final de 2005 se encontrava depositado por SFA no Tesouro foi reduzido para €1.555.838.753,54 em 1.544 contas à ordem.

Os valores globais reportados pela DGT sobre a distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro, por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC) no final de 2005, representam uma diminuição de 34,66% face aos do ano anterior, como consta do quadro seguinte.

Quadro VIII.15 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro

(em milhões de euros)

Data	DO	DP	CEDIC	Total na DGT	Variação
31-12-2004	3.139,50	1,16	2.028,29	5.168,95	-34,66%
31-12-2005	1.555,84	18,67	1.802,78	3.377,29	

Os valores de DO são os dos saldos das contas à ordem de SFA apurados nos ficheiros recebidos da DGT. Os valores de DP e de CEDIC são os das respectivas aplicações existentes no final de cada ano e afectos a SFA (informação também prestada pela DGT).

No que respeita à diminuição nos fundos de Terceiros depositados no tesouro a DGT esclarece que:

“o ano 2004 foi afectado pelo orçamento rectificativo, cuja execução foi diferida para 2005.”

Para aferir da aderência da informação residente nesta aplicação (relativa à movimentação das contas do Tesouro abertas no balcão criado especificamente para o *Homebanking*) com a correspondente informação contabilística, foi utilizado o valor dos saldos em 31 de Dezembro de 2005 resultantes da Contabilidade do Tesouro registada até 15 de Fevereiro de 2006, por ser esta a data prevista no artigo 42.º do RTE para o envio dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da CGE. A correspondência estabelecida entre as contas do *Homebanking* e as da Contabilidade do Tesouro através do respectivo Número de Identificação Bancária (NIB) permitiu comparar os valores dos correspondentes saldos e, pela primeira vez, não se verificaram quaisquer divergências.

Foi igualmente solicitada à DGT informação sobre os excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos não depositados no Tesouro, sobre cada receita do Estado obtida em cumprimento do n.º 1 do artigo 35.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2005, (nos termos do qual os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA por não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituem receita do Estado do ano de 2005), e ainda relativamente ao cumprimento do n.º 3 do citado artigo 35.º, que respeita à definição de regras complementares necessárias à operacionalidade do n.º 1 do citado artigo, por parte da DGO em articulação com a DGT.

Sobre a informação disponibilizada neste âmbito, a DGT esclareceu que os dados tinham por base “*os quadros preenchidos e enviados ao Tesouro por cada delegação, que reflectem, na maioria dos casos, a comparação da informação prestada pela DGT, no início do mês de Janeiro/06, relativa aos saldos dos SFA em 31.12.05 de depósitos à ordem, depósitos a prazo e CEDIC, com a correspondente informação prestada pelos vários organismos, relativa aos valores na banca comercial*”. A DGT refere ainda que “*a informação prestada por algumas delegações tem por base informação provisória prestada pelos organismos, uma vez que ainda não foi encerrada a CGE de 2005. A 2.ª e 10.ª delegações não dispõem ainda de informação relativa a Dezembro/05, pelo que se envia a de Novembro/05. Por sua vez, a 11ª Delegação não prestou informação sobre todos os SFA. Por outro lado, alerta-se para o facto dos saldos finais da DGT, apresentados nos quadros terem sido obtidos no início de Janeiro/06 e não a 15 de Fevereiro, pelo que poderão existir discrepâncias*”.

No que respeita às medidas implementadas pela DGT, em conjugação com a DGO, para assegurar a prestação de informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, conforme recomendação do Tribunal de Contas, a DGT refere que “*no início de cada mês envia à DGO informação sobre os saldos finais das contas dos SFA do mês anterior, relativos a depósitos à ordem, depósitos a prazo e CEDIC. Cada Delegação da DGO, posteriormente, solicita a cada organismo informação correlativa, mas reportada aos valores depositados e aplicados na banca comercial, após o que elabora quadros comparativos, apurando um indicador de cumprimento/incumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Esses mapas são trimestralmente enviados ao Tesouro (nota: nem todas as delegações enviam informação, pelo que nesta data, não há um reporte anual completo relativo a cada ministério)*”.

A DGT refere também que “*os quadros comparativos não informam das contas abertas na banca comercial. Apesar das solicitações do Tesouro, apenas a 1.ª e a 5.ª Delegação prestaram essa informação. Estas delegações, no entanto, não apresentaram o quadro comparativo dos valores na DGT com os valores na banca comercial*”.

Em sede de contraditório a DGT acrescentou ainda o seguinte:

“Entende-se, ainda, que não cabe ao Tesouro controlar o cumprimento dos preceitos legais que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades na banca comercial ou o grau de cumprimento do princípio de Unidade de Tesouraria, por parte dos organismos sujeitos ao Regime da Tesouraria do Estado, mas tão só disponibilizar todos os meios (serviços bancários ajustados à realidade das entidades públicas, formação e divulgação) para a sua adequada observância. Essas funções, parece-nos que deverão ser executadas pelas entidades de auditoria e controlo,



nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), à qual incumbe o primeiro nível de controlo. Nestes moldes, a informação de medida de cumprimento dessas normas não deve ser fornecida pelo Tesouro (enquanto Banco do Estado), mas sim pelas entidades que têm funções de auditoria e controlo.”

Esta argumentação que é recorrente e, na prática, se traduz pelo incumprimento da recomendação do Tribunal de Contas para a DGT obter, em conjugação com a DGO, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, merece do Tribunal as observações seguintes:

- ◆ o Tribunal nunca solicitou à DGT para medir ou controlar o cumprimento dos preceitos legais relativos à unidade da Tesouraria do Estado e muito menos para o substituir na função de avaliar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, relativamente à qual se tem vindo a pronunciar com a frequência e relevância que considera equivalentes à importância que lhe foi atribuída no actual Regime da Tesouraria do Estado, sendo disso exemplo o presente ponto deste capítulo;
- ◆ o que o Tribunal tem solicitado à DGT é a informação que a Lei de Enquadramento Orçamental determina que deve ser remetida ao Ministério das Finanças pelos serviços e fundos autónomos, ou seja, informação completa sobre os saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações;
- ◆ a solicitação desta informação à DGT e não a outro serviço do Ministério das Finanças, nomeadamente, à DGO, tem por propósito averiguar o conhecimento da DGT sobre a situação dos excedentes e disponibilidades de todos os serviços a que devem ser disponibilizados os meios para a adequada observância da unidade de tesouraria determinada pelo artigo 2.º do RTE;
- ◆ na opinião do Tribunal, o exercício das competências atribuídas à DGT nesta matéria também implica conhecer a situação e acompanhar a evolução de todos os serviços (e não apenas da parte relativa aos fundos que se encontram depositados ou aplicados no Tesouro), para poder maximizar o ajustamento dos serviços prestados às necessidades sentidas.

O quadro seguinte discrimina, por ministério, o valor dos excedentes e disponibilidades dos SFA depositados no Tesouro e em Instituições Financeiras, segundo os dados remetidos pela DGT e obtidos pelas delegações da DGO. Apesar de limitados pelas reservas sobre a falta de fiabilidade da informação prestada decorrentes dos esclarecimentos da DGT, estes dados permitem estimar um indicador do grau de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE no final de 2005.

Quadro VIII.16 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades dos SFA

(em euros)

Ministério	Depósitos em 31/12/2005			% Cumprimento (4) = (1) / (3)
	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	
Encargos Gerais do Estado	17.592.595,86	4.050.818,83	21.643.432,69	81,28%
Administração Interna	106.994.154,87	28.601.458,15	135.595.613,02	78,91%
Negócios Estrangeiros	13.956.522,23	2.496.938,27	16.453.460,50	84,82%
Finanças e Administração Pública	579.348.164,65	179.146.319,40	758.494.484,05	76,38%
Defesa Nacional	5.978.321,98	30.933.564,76	36.911.886,74	16,20%
Justiça	19.129.220,96	517.522.707,80	536.651.928,76	3,56%
Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	751.339.687,47	24.270.495,58	775.610.183,05	96,87%
Economia e Inovação	1.018.409.490,91	32.559.342,05	1.050.968.832,96	96,90%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	97.774.211,18	10.407.403,22	108.181.614,40	90,38%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	-	-	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	167.812.804,69	4.819.389,29	172.632.193,98	97,21%
Saúde	192.621.959,67	32.639.587,85	225.261.547,52	85,51%
Educação / Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	215.974.086,00	239.686.375,77	455.660.461,77	47,40%
Cultura	5.745.437,45	6.451.809,09	12.197.246,54	47,10%
Total	3.192.676.657,92	1.113.586.210,06	4.306.262.885,98	74,14%

Da análise da informação sintetizada neste quadro resultam as seguintes observações:

- ◆ os valores depositados no Tesouro (€ 3.192,7 milhões) não correspondem aos valores previamente indicados (€ 3.377,3) como total de depósitos à ordem, a prazo e CEDIC, mas também não podiam corresponder porque não foi obtida informação dos SFA afectos ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e porque não foram fornecidos dados para todos os SFA afectos aos restantes Ministérios;
- ◆ o menor grau de cumprimento corresponde aos serviços afectos ao Ministério da Justiça, com apenas 3,56% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro;
- ◆ o maior grau de cumprimento corresponde aos serviços afectos ao Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, com 97,21% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro;
- ◆ a informação sobre os SFA afectos aos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior foi agregada;
- ◆ a 1.ª Delegação (afecta aos Encargos Gerais do Estado) referiu que a Assembleia da República se encontrava isenta de prestar contas e não remeteu informação sobre esta entidade; saliente-se novamente que as contas de gerência da Assembleia da República se encontram integradas na própria CGE, revelando a informação sobre a discriminação do respectivo saldo final (no valor total de €67.985.445,20) que apenas €18,00 se encontravam depositados no Tesouro;
- ◆ no cômputo geral e voltando a salientar-se as reservas sobre a fiabilidade da informação obtida, o grau de cumprimento correspondente aos valores apresentados é de 74,14%.



Relativamente à informação sobre os juros auferidos por SFA pela aplicação de fundos fora da tesouraria do Estado e que deveriam ser entregues como Receita do Estado, a DGT só remeteu os dados disponibilizados pelas delegações da DGO afectas aos ministérios que constam do quadro seguinte.

Quadro VIII.17 – Situação dos juros pela aplicação de fundos dos SFA fora da Tesouraria do Estado

(em euros)

Ministério	Juros auferidos			Juros entregues nos cofres do Estado (4)	% Entregue nos cofres do Estado (5) = (4) / (2)
	DGT (1)	Banca Comercial (2)	Total (3) = (1) + (2)		
Administração Interna		268.130,47	268.130,47	260.676,67	97%
Negócios Estrangeiros		4.452,00	4.452,00		0%
Defesa Nacional		162.959,00	162.959,00		0%
Ambiente, Ord. do Território e Desenvolv. Regional		2.064.644,38	2.064.644,38		0%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	120.212,87	437.362,13	557.575,00	169.900,00	39%
Saúde	-	-	1.817.747,49	58.771,24	-
Cultura	10.762,27	41.195,64	51.957,91	31.563,59	77%
Total	130.975,14	2.978.743,62	4.927.466,25	520.911,50	16%

Da análise da informação sintetizada neste quadro salientam-se as seguintes observações:

- ◆ apenas 16% dos juros reportados como auferidos por SFA na banca comercial foram entregues como Receita do Estado; este resultado não teve em consideração os valores relativos ao Ministério da Saúde, uma vez que a 12ª Delegação (afecta a este ministério) referiu que só 15 organismos fizeram prova da entrega dos juros e que detectou falta de uniformização na forma de contabilizar os juros obtidos por depósitos bancários, existindo instituições que agregam os juros de depósitos auferidos na banca comercial e nas aplicações do Tesouro;
- ◆ alguns dos serviços não entregaram estes juros por os considerarem como receita própria.

Não foi detectada qualquer entidade objecto de retenção de montantes em 2005, por aplicação do n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, que estabelece que, em caso de incumprimento do n.º 1 desse preceito se aplica o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 55-B/2004 (que prevê a retenção de montantes nas transferências do Orçamento do Estado).

Questionada sobre a implementação de novas funcionalidades em 2005, com o objectivo de melhoria dos serviços prestados aos organismos titulares de contas no Tesouro, a DGT referiu o pagamento de serviços pelas caixas automáticas da SIBS, directamente para as contas no Tesouro, de acordo com o contrato celebrado em 2004, entre a DGT e essa entidade, para além da execução do carregamento de ficheiros, para pagamento de TEI europeias e ainda a emissão on-line de certidão de saldos.

A DGT informou ainda as acções promovidas com vista à divulgação dos serviços prestados neste âmbito, referindo o envio de folhetos de divulgação do *Homebanking*, das receitas, das aplicações

financeiras e das funcionalidades implementadas, a todos os organismos, assim como a elaboração de acções de formação e ainda a realização de reuniões com organismos, designadamente, as EPE.

A DGT, em sede de contraditório, complementou a informação já prestada referindo que:

“Saliente-se que a prestação por parte da DGT, de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras, encontra-se estreitamente dependente das verbas orçamentais anualmente disponibilizadas ao Tesouro para o efeito.

(...)

Mantendo a perspectiva, desde sempre adoptada pelo Tesouro, de melhoria dos serviços prestados, encontra-se disponibilizada, desde o pretérito mês de Maio de 2006, a opção de pagamentos ao Estado, possibilitando aos SFA, efectuar através do Homebanking do Tesouro, os pagamentos das receitas tituladas por DUC (IRS, IVA, Impostos de Selo, IMI, Penhoras e Execuções Fiscais).

Esta nova funcionalidade permite a obtenção de ganhos em vários níveis, ao deslocar as cobranças, anteriormente efectuadas junto das Secções de Cobrança da DGCI e dos CTT, para a esfera imediata do Tesouro.

Prevê-se ainda para o corrente ano, o lançamento do Concurso Público Internacional para o desenvolvimento do Sistema de Débitos Directos do Tesouro e a aprovação do protocolo a celebrar entre a UNICRE e a DOT, para a emissão do cartão de crédito do “Tesouro Português”.

8.3.3 – Análise Específica

Na sequência do que já se referiu no início do ponto 8.3, foi solicitada informação à DGDR, ao IFADAP, ao INGA, e ao IGIF, no âmbito da implementação do princípio da unidade de Tesouraria. Para avaliar do cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE, foi solicitado a estas entidades em 30 de Março de 2006, a identificação das respectivas contas de disponibilidades e aplicações no Tesouro e nas instituições de crédito, com movimentação no ano de 2005, e esclarecimento sobre a manutenção e movimentação, em 2005, de contas em instituições bancárias, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei do OE para esse ano.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)

Relativamente às contas mantidas na Caixa Geral de Depósitos (CGD), a DGDR informa que:

“... as contas relativas ao QCA II – FEDER foram abertas na Caixa Geral de Depósitos no âmbito de um protocolo celebrado na altura, entre esta instituição, a DGDR e a DGT, e manter-se-ão activas até ao encerramento do QCA II, uma vez que existem contratos em curso, quer com a Comissão Europeia, quer com os executores do QCA II.

Acresce ainda que, estas contas cuja movimentação é da responsabilidade da DGDR, geram juros que nos termos da Lei Orgânica são receitas próprias da DGDR, sendo a sua utilização autorizada por despacho da tutela. Deste facto tem sido dado conhecimento à DGO e à DGT.”

E acrescenta ainda que:

“... nesta data existem na Caixa Geral de Depósitos contas relativas ao QCA II e duas contas provisionadas com verbas FEDER QCA III e Fundo de Coesão (orçamento de Funcionamento e PIDDAC) para que possam ser efectuados débitos em conta (operação



Tribunal de Contas

que não é possível efectuar via DGT). Os juros gerados por estas contas referem-se a verbas FEDER.”

Tendo em conta os dados disponibilizados pela DGDR e as respostas previamente referidas, a DGDR mantém na Caixa Geral de Depósitos (CGD) doze contas, designadamente as relativas ao QCA II, ao QCA III (DGDR FEDER e FEDER Juros) e ao Fundo de Coesão.

Em 2005, a DGDR solicitou a abertura de duas contas no Tesouro, para efeitos de movimentação de fundos comunitários afectos ao FEOGA-Orientação e ao IFOP.

Constata-se que, para a DGDR, a manutenção das referidas contas naquela instituição de crédito, fundamenta-se por um lado, na existência de um Protocolo celebrado entre as referidas entidades (DGT, DGDR e CGD), que prevê a existência de uma conta à ordem da DGDR na CGD na qual sejam creditadas pela DGT as verbas FEDER transferidas pela União Europeia para execução dos projectos do QCA II.

Importa salientar que o Protocolo em causa, cuja entrada em vigor teve lugar em 10 de Maio de 1995, previa na cláusula n.º 9 que o respectivo prazo de validade terminava no final de 2001, não havendo conhecimento de que tenha sido objecto de renovação.

Neste contexto, invocar em 2006 a existência de um protocolo cujo prazo já expirou em 2001, não constitui razão suficiente para a manutenção das referidas contas na CGD.

Aliás, acresce que a consagração no RTE do princípio da unidade de tesouraria em 1999 e a aplicação pelos serviços públicos das regras a ele subjacentes, ocorreu a partir dessa data, numa primeira fase de forma gradual, e a partir de Setembro de 2002 com carácter de obrigatoriedade, alterando, por conseguinte, as condições existentes à data em que foi celebrado o referido Protocolo.

Deste modo, considerando que as regras da unidade de tesouraria se aplicam à DGDR, cabia a esta entidade provar a absoluta necessidade da manutenção de contas fora do Tesouro.

De assinalar que, apesar de tudo, está previsto o encerramento das referidas contas aquando da conclusão da execução do QCA II, embora esta tenha vindo a sofrer sucessivos atrasos, sendo de notar que o período de vigência inicialmente previsto para este QCA era 1994-1999. De acordo com informação da DGDR estima-se poder encerrar o QCA II durante o ano de 2006.

Sobre esta questão, e em sede de contraditório, a DGT acrescentou o seguinte:

“No que respeita aos considerandos que sobre a DGDR foram expressos no presente relato de auditoria, refira-se que se prevê para 2006, o encerramento do QCA II e com ele a regularização dos encargos que resultaram da sua execução, nos termos previstos na Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, e o subsequente encerramento das contas domiciliadas por essa entidade na banca comercial, resultante do apuramento final dos saldos, por parte da Comunidade Europeia, desse Quadro Comunitário.”

No que respeita ainda às contas na CGD, a DGDR invoca, por outro lado, a impossibilidade de efectuar débitos em conta através da DGT, estando aqui em causa, tal como relativamente a outras entidades, o argumento de que a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária por parte desta entidade não é assegurado nas mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE.

A DGDR foi também questionada quanto à informação sobre os rendimentos (juros) obtidos em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 35.º do decreto de execução orçamental para 2005 e a entrega dos mesmos como receita do Estado.

Sobre esta matéria importa assinalar que, de acordo com o que determina o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 312/94, de 23 de Dezembro, que aprovou a lei orgânica da DGDR, esta direcção-geral foi dotada de autonomia administrativa e financeira, prevendo o n.º 2 desta norma que aquela autonomia financeira cessaria com a conclusão da execução do segundo Quadro Comunitário de Apoio (QCA II), o que ainda não se verificou, como já foi referido.

A autonomia financeira da DGDR foi reafirmada e mantida através do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 151/2000, de 20 de Julho. No final de 2005, esta entidade era um serviço central do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

A DGDR tem recorrido, no financiamento de algumas das suas despesas de funcionamento, aos juros gerados pela imobilização de verbas do FEDER destinadas à execução do QCA II, em contas por si geridas, com fundamento na alínea e) do artigo 24.º da sua lei orgânica, o qual estabelece que constituem receitas desta entidade os juros e rendimentos de capitais e bens próprios ou por ela administrados.

Em conformidade com aquele preceito, anualmente, o respectivo Ministro da tutela tem autorizado, por Despacho, que estas receitas sejam utilizadas por esta entidade, possibilitando a respectiva inscrição no seu orçamento de funcionamento, como receitas próprias.

Relativamente ao ano de 2005, mediante Despacho do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional por delegação do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, foi autorizada a inscrição dos juros gerados pelas contribuições financeiras do FEDER, como receita própria, no respectivo orçamento de funcionamento para 2005, no montante de €4.011.249,00 euros.

Quanto a esta questão, é de salientar que, de acordo com o n.º 2 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, aplicável à execução do QCA III e referente ao pagamento por conta por parte da Comissão da participação dos fundos, *“os juros eventualmente produzidos pelos adiantamentos serão afectados pela autoridade de pagamento à intervenção em causa”*.

Assim, os juros gerados pelas verbas do FEDER destinados à execução do QCA III, já não podem ser contabilizados pela DGDR como receita própria, atendendo à determinação expressa no citado Regulamento.

No entanto, relativamente à legislação comunitária aplicável à execução do QCA II, não se prevê expressamente o destino a dar aos proveitos financeiros obtidos pelos depósitos das contribuições financeiras do FEDER em contas geridas pelas entidades com funções de gestão desses fundos comunitários, de que é exemplo a DGDR.

Apesar disso, afigura-se que a regra definida para o QCA III é a expressão do que parece ser a solução mais acertada também nesta última situação, e que se traduz em que as verbas em causa devem reverter para os mesmos fins da respectiva intervenção e não para o funcionamento da respectiva autoridade de gestão e de pagamento.

Acresce que este procedimento da DGDR, traduzido no financiamento de algumas das suas despesas de funcionamento com os juros gerados pelas verbas do FEDER destinadas à execução do QCA II, se



arrasta, atendendo aos já referidos adiamentos do encerramento desse Quadro Comunitário, o que colocou em causa o carácter de transitoriedade que as referidas contas pareciam ter.

Sobre esta matéria, refira-se ainda que a análise da documentação remetida ao Tribunal relativamente à prestação de contas pela gerência de 2005 permite concluir que a DGDR não considera na respectiva Conta de Gerência os fluxos financeiros movimentados através da maior parte das contas de que é titular no Tesouro e na Caixa Geral de Depósitos, nomeadamente, as relativas às verbas do Fundo de Coesão e do FEDER, para execução do QCA I, do QCA II e do QCA III, incluindo os proveitos financeiros (juros) obtidos com a detenção das verbas do FEDER destinadas ao QCA II.

O Tribunal entende que o cumprimento das regras da unidade e da universalidade consagradas no artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e no artigo 105.º da Constituição, implica que a DGDR deve contabilizar todos os fluxos financeiros independentemente da origem e destino, e efectuar o consequente registo na respectiva conta de gerência, devendo ainda proceder à previsão e execução orçamental da totalidade das verbas provenientes da União Europeia e dos proveitos obtidos com a detenção dessas verbas, bem como das despesas suportadas por essas receitas.

No que respeita aos juros provenientes das verbas do FEDER, a análise da conta de gerência de 2005 da entidade em causa permite verificar o respectivo registo na Receita da parte (€1,6 milhões) dos juros obtidos com verbas do FEDER destinadas a financiar despesas de funcionamento da DGDR, na rubrica afecta a Juros de Sociedades Financeiras.

A DGDR tem vindo a considerar que, sendo as contas afectas ao FEDER do QCA II providas por verbas provenientes do orçamento da União Europeia, não lhes é aplicável a legislação sobre a unidade de tesouraria, nomeadamente, o disposto no RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, porque o âmbito de intervenção deste regime jurídico apenas compreende a movimentação de fundos públicos relativa à execução do Orçamento do Estado e por operações de tesouraria.

Aquela direcção-geral entende também que a inexistência da receita constituída pelos juros implicaria um acréscimo no esforço da componente nacional, uma vez que não tem receitas próprias suficientes para a cobertura das suas despesas.

Sobre esta posição, não pode deixar de referir-se que a DGDR, como organismo a quem foi atribuída autonomia financeira, deve estar sujeita às regras da unidade de tesouraria consagradas no RTE, tal como todas as outras entidades que cabem no âmbito de aplicação do referido regime e gerem fundos provenientes da União Europeia, casos do IFADAP e do INGA.

Neste contexto, importa realçar, a correspondência entre DGDR e DGO, entidade com competências nesta matéria, com o objectivo de dar cumprimento às normas que têm vindo a ser determinadas no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, as constantes dos sucessivos decretos de execução orçamental incluindo o relativo ao ano de 2005 (n.º 1 do artigo 35.º já referido).

A 7.ª Delegação da DGO solicitou à DGDR, em 9 de Março de 2006, informação sobre a viabilidade da transferência para a DGT dos valores depositados em bancos ou outras instituições financeiras, no montante de €1.605.340,11, confirmando a obrigatoriedade de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, por parte da DGDR.

Segundo os valores fornecidos pela DGO, uma vez que os valores depositados no Tesouro e na CGD não se encontram reflectidos na conta de Gerência de 2005, o grau de cumprimento da unidade de tesouraria, por parte desta entidade, é de 98,4%, como se constata no quadro seguinte.

Quadro VIII.18 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades da DGDR

Disponibilidades	31/12/2005 (em euros)	Estrutura
Contas no Tesouro	579.784.649,21	98,41%
Depósitos em Instituições Financeiras	9.376.360,24	1,59%
Total	589.161.009,45	100,00%

Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)

Sobre o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria esta entidade referiu o seguinte:

“O cumprimento deste princípio por parte do INGA deverá ser analisado em três vertentes:

- *Pagamento de despesas com pessoal - Pago via homebanking pela DGT desde Fevereiro de 2005.*

- *Pagamento de fornecedores - Desde Maio de 2005 é pago via homebanking pela DGT, com excepção de alguns casos residuais como descontos sobre o pessoal e impostos e fornecedores sem conta bancária.*

- *Pagamento de subsídios - O elevado volume das transferências para pagamento dos subsídios, que atingem cerca de 150 mil de uma só vez, tem inviabilizado até à presente data a efectivação de ordens de pagamento via DGT, por esta Direcção Geral não dispor dos meios técnicos para responder a transferências de volume tão elevado. Assim, até à presente data, temos aprovisionado os bancos onde os beneficiários têm conta bancária, com os meios financeiros necessários à transferência dos montantes necessários para o pagamento aos respectivos clientes.*

Presentemente está a ser desenvolvida uma funcionalidade pelo Instituto de Informática, em parceria com a DGT e com o INGA, no sentido de permitir efectuar transferências de grande volume de dados via DGT. O cronograma estabelecido aponta para a implementação do sistema a partir de 15 de Maio.”

Da análise dos dados remetidos, conclui-se que no final de 2005 o INGA dispunha na banca comercial de 24 contas afectas à sede e de 7 contas afectas aos serviços regionais. Solicitados esclarecimentos para o facto de em 2005 ter mantido e movimentado contas em instituições bancárias que não o Tesouro, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004 (Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2005), esta entidade referiu que:

“O INGA ainda dispõe de várias contas abertas na Banca Comercial devido à quantidade e diversidade de beneficiários aos quais são pagos subsídios (ajudas) de natureza nacional e comunitária.

Estamos a falar de cerca de 350.000 beneficiários de várias ajudas, traduzindo-se em vários pagamentos ao longo do ano.

Em tempos já houve contactos com a DGT, retomados em meados de 2005, para acertar um procedimento a fim de que todos estes pagamentos se passem a fazer via DGT, prevendo-se que na Gerência de 2006 tal possa vir a ocorrer.

A razão pela qual, até agora, não se utilizou a conta da DGT, foi a grande dimensão do volume de dados a tratar e a garantia do cumprimento das datas valor, imposto pela Regulamentação Comunitária.”

E acrescentou ainda o seguinte: *“Está previsto, durante o ano 2006, o encerramento das contas bancárias do INGA fora do Tesouro”.*



Sobre esta temática a DGT, em sede de contraditório, informou que:

“no próximo mês de Dezembro entrará em funcionamento o processamento dos pagamentos afectos “aos subsídios (ajudas) de natureza nacional e comunitária” do INGA através da utilização de balcão próprio, garantindo o “cumprimento das data-valor, impostas pela Regulamentação Comunitária”. Esta nova funcionalidade irá permitir ao INGA o cabal cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria.”

Também em sede de contraditório o INGA referiu que:

“Quanto ao cumprimento integral do Princípio de Unidade de Tesouraria, nomeadamente no que se refere ao pagamento dos subsídios Feoga (G) através da DGT. prevê-se que na Gerência de 2007 estes já sejam integralmente efectuados através daquela entidade.

O atraso na implementação desta funcionalidade decorre do enorme volume de dados a transferir o que até à presente data, tem inviabilizado a sua aplicação. Presentemente está o INGA a aguardar algumas correcções do Instituto de Informática na aplicação, sem as quais não é possível proceder à aceitação do software.”

Segundo a respectiva Conta de Gerência de 2005, o grau de cumprimento da unidade de tesouraria por parte do INGA diminuiu de 67,9% (no final de 2004) para 24,4% (no final de 2005).

Quadro VIII.19 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do INGA

Disponibilidades	31/12/2004 (em euros)	Estrutura	31/12/2005 (em euros)	Estrutura
Contas no Tesouro	4.756.575,93	67,93%	1.130.953,47	24,44%
Depósitos em Instituições Financeiras	2.217.424,01	31,67%	3.448.037,25	74,52%
Caixa	28.449,25	0,41%	48.012,49	1,04%
Total	7.002.449,19	100,00%	4.627.003,21	100,00%

Foram remetidos pelo INGA extractos contabilísticos da Caixa, dos depósitos em Instituições financeiras e com a movimentação das contas no Tesouro cuja informação era consistente com a da respectiva conta de gerência, pelo que foi utilizada para determinar o valor total movimentado (a débito e a crédito) nas referidas contas em 2005 (€5.882.205.839,58) e a sua distribuição entre fundos movimentados na esfera do Tesouro (65,34%) ou fora do Tesouro (34,66%).

Verifica-se assim que o grau de cumprimento da unidade de tesouraria apurado para a totalidade da movimentação anual (65,3%) é muito superior ao apurado pelos saldos finais (24,4%) mas aproxima-se do apurado pelos saldos finais do ano anterior (67,9%). Estes resultados demonstram que a situação no final de 2005 não correspondia ao comportamento do organismo durante esse ano.

Relativamente à entrega dos juros obtidos em 2005 e considerados como receita do Estado, o INGA entregou €87.624,22 em 03/01/2006.

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)

Sobre o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria esta entidade referiu o seguinte:

“O IFADAP já detém na Direcção-Geral do Tesouro a totalidade dos seus recursos, com excepção de cerca de 5% do total desses recursos à data de 31 de Dezembro de 2003, 2004 e 2005, que se encontram depositados em Instituições de Crédito.

A necessidade de o Instituto ter de manter relações com as outras Instituições de Crédito resulta, essencialmente, da função que desempenha no âmbito das Linhas de Crédito específicas para Apoio ao Sector Primário, dos protocolos celebrados ao abrigo do Crédito PAR, bem como da adequada operacionalização das verbas a receber provenientes das recuperações por incumprimento de beneficiários e do reembolso de subsídios reembolsáveis, previstos nos Programas Comunitários.

Por outro lado, e face à sua estrutura descentralizada, o IFADAP necessita de ter, por cada serviço regional, contas bancárias, com vista a permitir, por um lado, a realização de pequenos pagamentos e, por outro, a cobrança/recebimento de receitas oriundas da venda de alguns impressos, da prestação de serviços e dos subsídios devolvidos pelos beneficiários.

Informa-se, ainda, que o IFADAP processa, via homebanking da DGT, o pagamento da quase totalidade das ajudas ao Sector Primário, os vencimentos dos seus colaboradores e actualmente a maioria dos fornecedores.”

Segundo a respectiva Conta de Gerência de 2005, o grau de cumprimento da unidade de tesouraria por parte do IFADAP diminuiu de 95% (no final de 2004) para 94,1% (no final de 2005).

Quadro VIII.20 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do IFADAP

Disponibilidades	31/12/2004 (em euros)	Estrutura	31/12/2005 (em euros)	Estrutura
Contas no Tesouro	148.697.145,41	94,98%	128.332.817,34	94,06%
Depósitos em Instituições Financeiras	7.863.885,64	5,02%	8.100.950,59	5,94%
Total	156.563.035,05	100,00%	136.435.772,93	100,00%

Foram remetidos pelo IFADAP extractos contabilísticos de 82 contas de disponibilidades e de 2 contas de aplicações (incluindo a conta de disponibilidades e a de aplicações relativas ao Fundo Florestal Permanente), 15 das quais no Tesouro (13 contas à ordem e 2 de aplicações em certificados especiais de dívida pública) e 69 fora do Tesouro (21 contas de caixa, a conta à ordem no Banco de Portugal e 47 contas à ordem em instituições bancárias).

A informação constante dos extractos era consistente com a da respectiva conta de gerência pelo que foi utilizada para determinar o valor total movimentado (a débito e a crédito) nas referidas contas em 2005 (€4.379.568.794,90) e a sua distribuição entre fundos movimentados na esfera do Tesouro (95,65%) ou fora do Tesouro (4,35%).

Verifica-se assim que o grau de cumprimento da unidade de tesouraria apurado para a totalidade da movimentação anual (95,7%) é similar ao apurado pelos saldos finais (94,1%) e pelos saldos finais do ano anterior (95%). Estes resultados demonstram que a situação no final de 2005 não foi pontual, nem extraordinária, mas reflectiu o comportamento do organismo durante esse ano.

Relativamente à entrega dos juros obtidos em 2005 e considerados como receita do Estado, o IFADAP entregou €76.860,87 em 30/12/2005.

Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF)



Sobre a manutenção e movimentação de uma conta no Montepio Geral em 2005, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004 (Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2005), esta entidade referiu o seguinte:

“Os movimentos efectuados resumem-se a depósitos e levantamentos.

As receitas desta conta são provenientes dos utilizadores das aplicações informáticas do IGIF.

Os movimentos efectuados são essencialmente os Fundos de Maneio, a Via Verde, algumas despesas pagas com cheque (rendas de casa, inscrições em congressos, etc) e as despesas pagas com cartão MB.

Mais se acrescenta, com conhecimento da própria D.G.T., que atendendo à dificuldade de implementação de um serviço bancário que satisfaça as necessidades de um organismo autónomo, alguns serviços terão de ser ainda prestados por uma Instituição Bancária.”

Segundo a respectiva Conta de Gerência de 2005, o grau de cumprimento da unidade de tesouraria por parte do IGIF aumentou de 98,6% (no final de 2004) para 99,2% (no final de 2005).

Quadro VIII.21 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do IGIF

Disponibilidades	31/12/2004 (em euros)	Estrutura	31/12/2005 (em euros)	Estrutura
Contas no Tesouro	20.734.884,37	98,56%	21.624.768,60	99,17%
Depósitos no Montepio Geral	302.940,46	1,44%	181.060,08	0,83%
Total	21.037.824,83	100,00%	21.805.828,68	100,00%

Relativamente à entrega dos juros obtidos em 2004 e considerados como receita do Estado, o IGIF entregou €1.447,32 em 18/05/2005.

8.3.4 – Avaliação

A avaliação efectuada na acção desenvolvida, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, tendo por base as informações, esclarecimentos e dados apresentados pela DGT, relativos ao ano de 2005, e tendo em conta também os elementos provenientes da DGO, permite reconhecer uma evolução progressiva resultante do aperfeiçoamento dos serviços disponibilizados pela DGT aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro, da implementação de novas funcionalidades, assim como de uma melhoria na articulação das acções entre aquela entidade e a DGO, factores essenciais para a efectiva concretização da unidade de tesouraria.

Importa também salientar que o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria continua sem estar plenamente assegurado, concorrendo para este facto duas razões.

Por um lado, a DGT nem sempre assegura a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária aos SFA nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras. Este tem sido um dos argumentos utilizados pelos SFA para justificar o incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE.

Por outro lado, para o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria também é invocado o entendimento de algumas entidades em não lhes ser aplicável o regime em causa, tendo em conta a sua natureza jurídica. Sobre esta questão saliente-se que as normas que respeitam ao âmbito de aplicação pessoal da unidade de tesouraria definem claramente quais os organismos a elas sujeitos, ou seja, aplicam-se aos serviços e fundos autónomos de carácter administrativo e empresarial, de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do RTE.

No quadro jurídico do RTE, considerando também as normas que visam dar execução a este regime, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione do referido âmbito de aplicação qualquer serviço ou fundo autónomo.

Deste modo, só uma apreciação casuística sobre a natureza jurídica das entidades relativamente às quais se suscitam dúvidas sobre a aplicação das regras da unidade de tesouraria permitirá o apuramento do universo de organismos subordinados à tesouraria única.

A fundamentação aludida pelas entidades tem dificultado a execução das medidas legislativas e de carácter sancionatório que têm vindo a ser adoptadas, designadamente na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, para induzir o cumprimento da unidade de tesouraria.

Deste modo, e no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, o Tribunal de Contas continua a recomendar como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à DGT no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e do artigo 2.º do RTE, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária.

Atendendo ao dever de informação a prestar pelos SFA ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental, novamente se reitera a recomendação para que seja obtida pela DGT, em conjugação com a DGO, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

Instada a pronunciar-se para exercício do contraditório sobre o presente capítulo, a Direcção-Geral do Orçamento comunicou não ter comentários a acrescentar aos previamente produzidos e já expressos no texto.

Apesar de instado a pronunciar-se para exercício do contraditório sobre o presente capítulo, o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde não respondeu.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IX

*Operações de Encerramento da
Conta*



IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

9.1 – Encerramento da Conta

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado (CGE), no âmbito dos serviços integrados, são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), no exercício de competências atribuídas pelo disposto nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, e têm por finalidades regularizar um conjunto de situações específicas com impacto na execução do Orçamento do Estado e assegurar o equilíbrio entre os totais de receita e de despesa orçamental.

Tal como em anos anteriores, as operações de encerramento da CGE de 2005 foram comunicadas pela DGO à Direcção-Geral do Tesouro (DGT), neste caso em 2, 8 e 11 de Maio de 2006, para que esta entidade procedesse ao seu registo no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e na Contabilidade do Tesouro (CT). Estas operações mereceram da DGO tratamento e relevação específicos na parte do Relatório da CGE relativa à análise das Receitas do Subsector Estado (serviços integrados).

Neste âmbito, é de referir que continuou a ser utilizada, na Contabilidade do Tesouro (CT), a conta n.º 04137 designada por “DGO – Movimentos de encerramento da CGE” e integrada no Plano de Contas do Tesouro, como conta elementar, na conta de receita do Estado relativa à DGT.

Sobre esta matéria e nos últimos Pareceres do Tribunal de Contas, tem vindo a ser recomendado que as operações de encerramento da CGE sejam assumidas pela DGO, na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações, pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração dessa Conta. Para concretizar esta recomendação deveriam ser criadas, na CT, contas de receita do Estado afectas à DGO para registar as referidas operações, substituindo nesse âmbito as contas de receita do Estado afectas à DGT; a contabilização orçamental destas operações deveria, por sua vez, passar a ser efectuada (no SGR) pela DGO.

É de salientar que a abertura da conta n.º 04137 só veio dar parcial acolhimento à recomendação do Tribunal de Contas, na medida em que veio efectivamente autonomizar o registo das operações de encerramento. Apesar disso, continuou por cumprir a parte essencial da recomendação, ou seja, não se verificou a assunção das operações em causa pela DGO, na qualidade de entidade responsável pelo seu apuramento, uma vez que a conta criada é subsidiária da conta de receita do Estado imputada à DGT e não uma conta imputada à DGO e que a contabilização orçamental das operações continuou a ser efectuada pela DGT.

Assim sendo, o Tribunal de Contas volta a insistir no cumprimento integral desta recomendação.

No âmbito do exercício do contraditório sobre o presente capítulo do Parecer, a Direcção-Geral do Orçamento torna a evidenciar a sua discordância sobre a pertinência desta recomendação referindo não a entender por já assumir, em plenitude, todo o encerramento da CGE e as respectivas operações. Na perspectiva da DGO, o facto de determinar quais são as operações de encerramento e a respectiva quantificação não implica efectuar a sua contabilização, uma vez que não é serviço administrador de receitas orçamentais nem tem responsabilidade na gestão da Tesouraria do Estado, não tendo competência para promover directamente a contabilização de quaisquer fundos.

A DGO invoca ainda a favor da sua posição, o facto das operações de encerramento estarem normalmente associadas a receitas administradas ou contabilizadas pela DGT ou dinheiro de terceiros a restituir, envolverem também operações cuja contabilização e controlo compete à DGT e já se encontrarem perfeitamente identificadas na Contabilidade do Tesouro e no Relatório da CGE.

Por sua vez, a Direcção-Geral do Tesouro comunica que, atendendo à recomendação do Tribunal, irá criar, na Contabilidade do Tesouro, uma conta com a designação de “Direcção-Geral do Orçamento – receita do Estado”, de nível igual ao das entidades administradoras da receita (nível 2), à qual se imputará uma conta elementar para reflectir os movimentos relativos às operações de encerramento da Conta Geral do Estado. Refere ainda a DGT que não lhe compete tomar a iniciativa relativamente à contabilização orçamental dos referidos movimentos passar a ser efectuada (no Sistema de Gestão de Receitas) pela DGO, em substituição do registo efectuada pela DGT.

Na opinião do Tribunal, a posição e a subjacente argumentação da DGO sobre esta recomendação continuam a não ser admissíveis.

Desde logo, porque a admitir-se o argumento de não se ser responsável pela Tesouraria do Estado para não se efectuar a contabilização orçamental de operações com impacto na execução do Orçamento da receita do Estado, isso significaria que a Direcção-Geral do Tesouro teria de efectuar a contabilização orçamental da receita do Estado na sua totalidade, situação liminarmente desmentida pelo respectivo regime legal e pela própria realidade com a intervenção dos serviços da DGCI e da DGAIEC.

Por outro lado, constatando-se que o apuramento das operações de encerramento é efectuada pela DGO e não pela DGT, o argumento da DGO não ser administrador de receita orçamental para não contabilizar estas operações é, neste âmbito, muito mais válido para a DGT, uma vez que esta entidade, para contabilizar tais operações, se encontra dependente da acção da DGO.

O Tribunal recomenda a criação na Contabilidade do Tesouro, de contas de receita do Estado afectas à DGO (tal como existem contas afectas à DGCI, à DGT e à DGAIEC) para registar as operações de encerramento e não que seja a DGO a efectuar a contabilização nessa sede.

Por outro lado, o Tribunal recomenda ainda, que passe a ser efectuada pela DGO a contabilização orçamental das operações de encerramento no Sistema de Gestão de Receitas, não podendo nem devendo confundir-se esta recomendação com a intenção de passar a imputar à DGO a escrituração de operações de tesouraria na Contabilidade do Tesouro.

Quanto ao facto das operações de encerramento estarem normalmente associadas a receitas administradas ou contabilizadas pela DGT ou dinheiro de terceiros a restituir, refira-se que as operações de encerramento são operações escriturais, ou seja, não envolvem movimentação de fundos na Tesouraria do Estado e que as referidas “receitas” não são administradas e só são contabilizadas pela DGT por instrução da própria DGO. Quanto a envolverem também operações cuja contabilização e controlo compete à DGT, refira-se que, nos termos do RTE, as operações nessas circunstâncias não são efectuadas em execução do Orçamento do Estado, enquanto as operações de encerramento têm impacto nessa execução e, por outro lado, que as principais contas de terceiros envolvidas são as contas “por empréstimos contraídos pelo Estado” e de “regularização da escrita orçamental” que a DGT movimenta por comunicação do Instituto de Gestão do Crédito Público (no primeiro caso) ou da DGO (nos dois casos).

As operações de encerramento da CGE de 2005 discriminadas nos quadros seguintes, por classificação económica das receitas do Estado e operações extra-orçamentais afectadas e por contas do Tesouro envolvidas na respectiva movimentação, compreenderam a:



- ◆ antecipação ao ano de realização das despesas a repor (2005) de reposições cobradas no ano seguinte (a);
- ◆ conversão de operações de tesouraria em receita do Estado, como contrapartida de despesas orçamentais pagas (b);
- ◆ transferência do saldo de receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública para a conta de operações de regularização da escrita orçamental (c);
- ◆ transferência da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” para a conta de operações de regularização da escrita orçamental (d);
- ◆ conversão em receita orçamental não efectiva (passivos financeiros) do valor das necessidades brutas de financiamento transferido do saldo do produto da emissão de empréstimos (e).

Quadro IX.1 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas

(em euros)

Classificação Económica	Impacto com data-valor de 30-12-2005	Operação
Receitas Correntes		
Transferências Correntes	5.414.218,71	b
Venda de Bens e Serviços Correntes	4.294,34	b
Receitas de Capital		
Activos Financeiros	-1,51	c
Passivos Financeiros	54.735.098.251,29	e
Operações Extra-Orçamentais		
Receita de “Multi-Imposto”	-2.088.292,34	d
Reposições Abatidas nos Pagamentos	22.472.613,13	a
Total	54.760.901.083,62	a+b+c+d+e

Quadro IX.2 – Movimentos de Encerramento da CGE na Contabilidade do Tesouro

(em euros)

N.º de Conta	Contas	Movimentação com data-valor de 30-12-2005		Operação
		Débito	Crédito	
02	Terceiros			
021319	Depósitos de Garantia de Despesas Realizadas pelo Estado a Requisição de Particulares	4.294,34		b
0222001005	Fundo de Equipamento Militar	5.414.218,71		b
0233006	Operações de regularização da escrita orçamental	22.472.613,13		a
			1,51	c
			2.088.292,34	d
0254015	Produto da Venda de Certificados de Aforro	1.542.924.708,32		e
0254034	Produto de Empréstimos no Período Complementar da Receita de 2005	258.982.450,83		e
0254035	Produto de Empréstimos em 2005	53.006.417.191,76	258.982.450,83	e
0254036	Produto de Empréstimos em 2004	185.756.351,21		e
041	Receita do Estado			
04137	Movimentos de encerramento da CGE apurados pela DGO		54.760.901.083,62	a+b+c+d+e
	Total	55.021.971.828,30	55.021.971.828,30	a+b+c+d+e

Apresentam-se de seguida as observações específicas sobre as operações em causa.

a) Retroacção de reposições

Os valores referentes a estas operações constam do Relatório da CGE, estando evidenciadas no seu Quadro 28, que apresenta a distribuição das reposições abatidas nos pagamentos do ano de 2005, incluindo as retroagidas, por classificação orgânica.

Conforme se fez referência no capítulo III, em 2005, as operações de retroacção de reposições, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos que constituiriam receita do OE/2006 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/2005, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram €22.472 613¹.

Relativamente à fundamentação legal destas operações, de carácter excepcional, tal como se salientou no Capítulo I, em 2005, ao contrário dos anos anteriores, o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80², de 25 de Agosto (diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho) não foi reprecinado, tendo, em vez disso, o art.º 28.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março³, estabelecido que a “A escrituração das reposições deverá efectuar-se de acordo com instruções a emitir pela Direcção-Geral do Orçamento”. Contudo, tais instruções não foram expressas em Circular⁴.

Neste quadro, em que não foi cumprido o disposto no n.º 1 do art.º 28.º do Decreto-Lei, n.º 57/2005, foi autorizado, por despacho do Director-Geral do Orçamento, de 27/04/2006, a retroacção das mencionadas reposições ao ano de 2005.

A DGO, na sua resposta, refere “*não entender o alcance da observação de não ter sido cumprida (...) o disposto no n.º 1 do art.º 28 do Decreto-Lei n.º 57/2005*”, uma vez que “*as mencionadas instruções fazem parte da Nota Jurídica n.º 38/2006*”. O Tribunal mantém o reparo, visto que essa Nota Jurídica, interna, não consubstancia as instruções a que alude o citado artigo do Decreto-Lei n.º 57/2005, as quais teriam de ser publicitadas, para serem do conhecimento dos serviços as regras de escrituração das reposições, uma vez que o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80 não foi reprecinado.

Aliás, a autorização para a retroacção de reposições, face ao seu carácter excepcional, deverá estar prevista em norma legal.

Especificam-se em seguida essas reposições (por orgânica) e as situações que lhes deram origem, de acordo com as respectivas guias de reposição, examinadas pelos serviços do Tribunal e documentação comprovativa solicitada aos respectivos organismos:

¹ Nos anos anteriores, a retroacção de reposições ascendeu, respectivamente, em milhões de euros, a 9,9 (2000), 0,9 (2001), 2,7 (2002), 0,4 (2003) e 0,04 (2004).

² Estabelece a regra da contabilização das reposições em conta do ano em que forem efectuadas, com excepção da sua retroacção ao ano da realização da despesa “quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos” e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não seja possível regularizar de outra forma.

³ Decreto de execução orçamental para 2005.

⁴ Na falta destas instruções, conforme Nota Jurídica n.º 38/2006 da Consultadoria Jurídica da DGO, com despacho favorável do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 23/03/06, foi decidido aplicar, em 2005, para a retroacção de reposições, regras idênticas às que constam do mencionado artigo do Decreto-Lei n.º 324/80.



Quadro IX.3 – Reposições retroagidas

(em euros)

Organismos	Em valor	Estrutura (%)
Direcção-Geral do Turismo (Ministério da Economia e da Inovação)	22.363.976,74	99,52
Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local (Encargos Gerais do Estado)	105.682,00	0,47
Escola Secundária c/ 3º Ciclo E.B. Arquitecto Oliveira Ferreira (Arcozelo) (Ministério da Educação)	2.954,39	0,01
Total	22.472.613,13	100,0

a.1) Direcção-Geral do Turismo (Ministério da Economia e Inovação)

No Orçamento dos serviços integrados, em 2005, inscreveram dotações iniciais sob a classificação económica 12 – *Operações extra-orçamentais*, a Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral e a Direcção-Geral do Turismo, tendo apenas este último organismo processado pagamentos por conta dessa classificação económica, através do SIC, no montante de €22.363.976,74¹.

Uma vez que, no apuramento dos fundos saídos por despesa orçamental, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) não distingue a classificação económica da despesa, verificou-se a discrepância entre esses fundos saídos registados por esta Direcção-Geral (que incluíam o montante mencionado, que fora processado através do SIC como qualquer outra despesa orçamental) e os fundos saídos considerados pela DGO (que exclui esse montante, dado ter sido processado por conta da classificação económica 12 – *Operações extra-orçamentais*).

Para regularizar essa situação, foi processada pela Direcção-Geral do Turismo uma guia de reposição, remetida à respectiva Delegação da DGO, em 5/04/2006, para, através de registos escriturais (sem movimentação de fundos), ser escriturada, em 2005, como reposição abatida, quer na contabilidade orçamental de 2005², quer na contabilidade da DGT, permitindo, desse modo compatibilizar o respectivo montante de fundos saídos por despesa orçamental (líquido de reposições abatidas).

As verbas em causa foram processadas pela Direcção-Geral do Turismo, através do SIC, em 13/05/2005 e em 12/09/2005, e apenas corrigidas em Abril do ano seguinte, o que indicia deficiências de controlo na detecção dessas situações, bem como na conciliação com a DGT dos fundos saídos por despesa orçamental.

a.2) Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local (Encargos Gerais do Estado)

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril (Lei Orgânica do Governo) e Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (Orçamento Rectificativo) o orçamento do Gabinete do Secretário de Estado e da Administração Local (GSEAAL) transitou para os Encargos Gerais do Estado, mudando de orgânica mas mantendo a classificação funcional das despesas (204- Habitação e serviços colectivos).

¹ Trata-se de uma verba transferida para o Instituto de Turismo de Portugal, referente a “rendas pagas pelas concessionárias das zonas de jogo” (Decreto-Lei n.º 275/2001, de 17 de Outubro), recebida pela Direcção-Geral do Turismo e que tem como destinatário aquele Instituto.

² Na contabilidade orçamental, visto que o funcionamento do sistema SIC/SCC tem previsto que os registos sejam efectuados pelo respectivo organismo, a contabilização da reposição nesse sistema foi efectuado pela Direcção-Geral do Turismo por indicação da respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento.

Não era, assim, possível realizar alterações orçamentais no âmbito da “gestão flexível”, da competência do Governo, com contrapartida em dotações do mesmo capítulo dos Encargos Gerais do Estado, uma vez que estas tinham uma classificação funcional diferente (101-Serviços gerais da administração pública) e, nos termos do art.º 55.º da LEO, as alterações de natureza funcional são da competência da Assembleia da República.

Como não foi detectada a diferente classificação funcional, em Outubro e Novembro de 2005, foram, indevidamente, efectuadas alterações orçamentais, de reforço do orçamento do GSEAAL, contrapartida em dotações do mesmo capítulo mas com a classificação funcional 101. Por conta desse reforço, em 2005, foram pagas despesas com pessoal.

De acordo com a documentação recebida da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, as referidas alterações orçamentais só foram detectadas pela respectiva Delegação da DGO em 2006, quando *“estava já vedada a possibilidade de encontrar contrapartidas para o exercício de 2005 e só por recurso ao orçamento de 2006 [através da retroacção de reposições] foi possível fazer essa rectificação”*.

Ou seja, já não seria possível anular essas alterações e reforçar as dotações orçamentais do GSEAAL, com contrapartida em outras dotações do OE/2005. Pelo contrário, conforme se evidenciou no Capítulo I, em situações idênticas, a solução encontrada pela DGO, ainda que extemporânea¹, foi estornar tais alterações e reforçar, com contrapartida na dotação provisional, as dotações por conta das quais se tinham efectuado os pagamentos. Desse modo, o montante da despesa orçamental efectivamente paga em 2005 não foi alterado.

Não foi essa a solução encontrada no caso em apreço. Neste caso, foram estornadas as alterações orçamentais entre as classificações funcionais mas, para que o montante dos pagamentos efectuados em 2005 (despesa orçamental) não ultrapassasse, assim, as correspondentes dotações, foram retroagidas reposições para, artificialmente, diminuir esses pagamentos.

O “pagamento” das reposições em causa² envolveu: 1) o processamento de despesa orçamental do OE/2006 do mesmo Gabinete, no montante de €105.682,00 como reforço do fundo de maneo, isto é, para conta bancária do organismo, neste caso a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros; 2) o processamento de guia de reposição por essa Secretaria-Geral e o seu pagamento (num serviço de finanças), através de cheque à ordem do Tesouro; 3) a retroacção dessa reposição ao ano de 2005.

Ou seja, o referido montante de despesas com pessoal, efectivamente pago em 2005, não foi suportada pelo Orçamento desse ano, mas sim pelo OE/2006, contrariando o princípio da anualidade do orçamento, consagrado no art.º 4.º da LEO.

a.3) Escola Secundária Arquitecto Oliveira Ferreira (Ministério da Educação)

De acordo com o exame da respectiva guia de reposição, o montante retroagido (€2.954,39) relativo a esta escola, respeita a uma dotação com contrapartida em receita da “União Europeia” (ou seja, co-financiada por fundos comunitários), situação já analisada pelo Tribunal em anteriores Pareceres, visando esse tipo de retroacção permitir a utilização das verbas no ano seguinte.

¹ As correspondentes alterações orçamentais foram efectuadas em Junho de 2006.

² Ao contrário do caso anterior, de operações puramente escriturais, esta envolve efectivos movimentos de fundos.



b) Conversão em receitas consignadas sem transição de saldos

Sobre a conversão de operações de tesouraria, no valor de €5.418.513,05, em receita do Estado de 2005 afecta a receitas consignadas sem transição de saldos, deve salientar-se que 99,9% do valor convertido foi classificado como relativo a transferências correntes de países terceiros e organizações internacionais e era proveniente da conta do Tesouro relativa ao Fundo para Equipamento Militar.

c) Transferência de receitas consignadas com transição de saldos

A transição de saldos de receitas de serviços integrados continuou a resumir-se a receitas consignadas a serviços de outro subsector, nomeadamente, o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), organismo com autonomia financeira.

d) Transferência de receitas cobradas em excesso

Verificou-se ainda a transferência da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” (relativa à entrega de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo) que se encontrava registada em Operações Extra-Orçamentais (Capítulo 17 do código de classificação económica das receitas públicas), operação efectuada para assegurar a futura restituição desta cobrança excessiva.

e) Conversão das necessidades de financiamento em receita não efectiva

A última operação de encerramento consistiu na conversão do valor das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados em receita não efectiva (passivos financeiros), por transferência das contas do Tesouro relativas ao produto de empréstimos contraídos pelo Estado. Para 2005, o valor destas necessidades de financiamento foi de €54.735.098.251,29 (mais 43,9% do que no ano anterior) proveniente do produto:

- ◆ da venda de certificados de aforro (€1.542,9 milhões);
- ◆ de empréstimos em 2004 (€185,8 milhões);
- ◆ de empréstimos em 2005 (€52.747,4 milhões);
- ◆ de empréstimos no período complementar da receita de 2005 (€259 milhões).

A conversão a receita de 2005, do produto de empréstimos só entrado na Tesouraria do Estado em 2006, foi efectuada ao abrigo do período complementar da receita estabelecido pelo n.º 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março (decreto de execução orçamental), ao permitir a efectivação até 20 de Janeiro de 2006, dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2005.

9.2 – Análise dos saldos de encerramento

a) Em receitas por cobrar

O saldo de encerramento da CGE constituído pelas receitas liquidadas até ao final de 2005 que não foram cobradas nem anuladas não expressa, como deveria, o valor das receitas orçamentais por cobrar porque:

- ◆ o mero registo de cobranças continuou a eliminar a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que nem todas as liquidações são registadas na CGE;
- ◆ os sistemas próprios de administração das receitas de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo, não asseguram de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar;
- ◆ as dívidas relativas às receitas previamente referidas encontram-se distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final), integra cobranças que não foram objecto de validação e valores que não correspondem àqueles impostos;
- ◆ se mantiveram incorrecções e omissões originadas por movimentos registados com a finalidade de eliminar, dos respectivos saldos contabilísticos, o valor dos créditos do Estado objecto da operação de cessão cuja execução em 2005 é analisada no Capítulo II do presente Parecer.

No quadro seguinte são discriminados, por capítulo da classificação económica, os valores relativos a receitas por cobrar em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2005 apresentados na Conta Geral do Estado como provenientes do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento, bem como a variação dos saldos resultante da execução orçamental e a evolução dos saldos nesse ano.

A análise dos valores inscritos neste quadro revela um acréscimo de 33,6% (€1.499,73 milhões) resultante do aumento dos impostos directos em 57% (€969,90 milhões), dos impostos indirectos em 17,1% (€432,67 milhões) e das taxas, multas e outras penalidades em 41,8% (€96,5 milhões).

Continuando os impostos indirectos (49,6%) e directos (44,8%) a constituir a quase totalidade do saldo de encerramento, a referida evolução teve como consequência uma aproximação dos respectivos valores em dívida, uma vez que estes impostos correspondiam, respectivamente, a 56,5% e 38,1% do saldo de abertura.



Quadro IX.4 – Evolução da Receita do Estado por cobrar em 2005

(em euros)

Classificação Económica	Em 1 de Janeiro	Varição Anual	Em 31 de Dezembro	Evolução
Receitas Correntes	4.457.517.805,19	1.499.047.287,49	5.956.565.092,68	33,63%
Impostos Directos	1.701.682.952,51	969.899.077,81	2.671.582.030,32	57,00%
Impostos Indirectos	2.524.993.911,98	432.669.259,03	2.957.663.171,01	17,14%
Taxas, Multas e Outras Penalidades	230.751.438,91	96.497.908,56	327.249.347,47	41,82%
Venda de Bens e Serviços Correntes	89.501,79	-18.957,91	70.543,88	-21,18%
Receitas de Capital	1.920,62	1.129,35	3.049,97	58,80%
Transferências	1.920,62	1.129,35	3.049,97	58,80%
Recursos Próprios Comunitários	9.061.640,78	678.373,47	9.740.014,25	7,49%
Reposições	0,00	0,00	0,00	
Saldo da Gerência Anterior	0,00	0,00	0,00	
Total	4.466.581.366,59	1.499.726.790,31	5.966.308.156,90	33,58%

b) Em disponibilidades e em aplicações

O saldo de encerramento respeitante à existência de disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e às aplicações efectuadas no Banco de Portugal e noutras instituições de crédito no País foi de €2.607.525.970,69, de acordo com valores registados na CGE. A referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro como resultado de operações orçamentais (por contrapartida em contas de receitas e despesas) e de operações de tesouraria (por contrapartida de lançamentos em contas de terceiros e resultados de operações financeiras) e ainda dos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e as contas de aplicações.

Através do recurso à Contabilidade do Tesouro foi possível confirmar a consistência do referido saldo de encerramento e ainda obter a variação do mesmo face ao saldo transitado do ano anterior, a qual se apresenta no quadro seguinte.

A análise dos valores inscritos neste quadro revela um acréscimo de 14,4% (€327,84 milhões) resultante do aumento das disponibilidades em 6,3% (€58,47 milhões) e das aplicações em 19,9% (€269,37 milhões).

A maior parte (62,1% e €1.620,17 milhões) do saldo de encerramento encontrava-se afecto a aplicações, na sua quase totalidade (99,9%), correspondentes a valores depositados a prazo em instituições de crédito. A evolução verificada em 2005 reforçou a prevalência das aplicações sobre as disponibilidades e a incidência nos depósitos a prazo, uma vez que estes e o total das aplicações correspondem, respectivamente, a 58,3% e 59,3% do saldo de abertura.

Quadro IX.5 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2005

(em euros)

Designação	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Evolução
Disponibilidades	928.889.535,58	58.471.063,30	987.360.598,88	6,29%
Caixas do Tesouro	280.878.183,56	1.999.888,18	282.878.071,74	0,71%
Caixas da DGAIEC	5.575.609,51	-2.271.258,11	3.304.351,40	-40,74%
Caixa de IVA	0,00	0,00	0,00	
Secções de Tesouraria (ST) dos Serviços de Finanças	196.084.857,22	19.850.635,95	215.935.493,17	10,12%
CTT – Correios de Portugal	78.207.393,87	-16.598.550,23	61.608.843,64	-21,22%
SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços	1.010.322,96	1.019.060,57	2.029.383,53	100,86%
Depósitos no País	624.727.844,55	67.252.179,02	691.980.023,57	10,77%
Conta única de liquidação no Banco de Portugal	5,95	-0,26	5,69	-4,37%
Contas Receptoras das Caixas da DGAIEC	380.745.070,37	29.469.344,30	410.214.414,67	7,74%
Contas Receptoras das ST dos Serviços de Finanças	216.763.602,84	35.481.468,22	252.245.071,06	16,37%
Contas Receptoras de DUC	18.180.693,24	957.439,17	19.138.132,41	5,27%
Outras Contas Receptoras do Tesouro	2.891.583,63	-113.259,36	2.778.324,27	-3,92%
Depósitos de SFA em Instituições de Crédito	6.146.888,52	1.457.186,95	7.604.075,47	23,71%
Depósitos no Estrangeiro	17.047.682,26	-6.184.355,46	10.863.326,80	-36,28%
Bancos	13.115.894,41	-7.587.147,01	5.528.747,40	-57,85%
Outros Depósitos – Serviços Externos do MNE	3.931.787,85	1.402.791,55	5.440.412,63	35,68%
Cheques a Cobrar	6.235.825,21	-4.596.648,44	1.639.176,77	-73,71%
de IVA	281.487,19	-249.297,88	32.189,31	-85,54%
do Homebanking	5.954.338,02	-4.394.881,25	1.559.456,77	-73,81%
sobre o Estrangeiro		47.530,69	47.530,69	
Aplicações	1.350.794.754,59	269.370.617,22	1.620.165.371,81	19,94%
Banco de Portugal	5,11	-5,00	0,11	-97,85%
Depósitos à ordem em instituições de crédito	20.554.749,48	-19.189.377,78	1.365.371,70	-93,36%
Depósitos a prazo em instituições de crédito	1.330.240.000,00	288.560.000,00	1.618.800.000,00	21,69%
Total	2.279.684.290,17	327.841.680,52	2.607.525.970,69	14,38%



Tribunal de Contas

CAPÍTULO X

*Fluxos Financeiros entre o
Orçamento de Estado e o Sector
Público Empresarial*



X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

10.1 – Considerações gerais

A alínea d) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, deve apreciar “os fluxos financeiros entre o OE e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações”.

A análise feita no presente Parecer circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, se dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da concessão de apoios, da aplicação do produto de empréstimos, da dívida garantida e do património financeiro, bem como de solicitações pontuais a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências a favor de empresas pertencentes ao sector público empresarial (SPE).

Tal como foi referido em Pareceres anteriores, o novo classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e aplicado pela primeira vez em 2003, agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do anterior classificador, embora essa distinção continue a ser seguida em relação às sociedades não financeiras, retirando coerência a este classificador.

Assim, o Tribunal volta a recomendar que aquele diploma seja objecto de intervenção legislativa, de forma a ser colmatada a lacuna existente, que inviabiliza o apuramento do montante global dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE.

Refira-se por último, que o Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 146/IX (Orçamento do Estado para 2005), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, previsto na Lei do Enquadramento Orçamental (art.º 37.º, n.º 1, alínea o)), não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio.

10.2 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 12 (Vol.II - tomo I), evidencia como transferências para entidades do SPE as despesas classificadas nos agrupamentos económicos 04 – “Transferências correntes”, 05 – “Subsídios”, 08 – “Transferências de capital” e 09 – “Activos Financeiros”, nas seguintes rubricas de classificação económica:

Quadro X.1 – Transferências para entidades não financeiras do SPE

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	390 389,5
04.00.00	Transferências correntes	28 843,8
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	28 843,8
05.00.00	Subsídios	361 545,7
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	361 541,6
05.01.02	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Políticas activas de emprego e formação profissional-Ações de formação profissional	4,1
	Despesas de capital	1 006 009,6
08.00.00	Transferências de capital	446 104,5
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	446 104,5
09.00.00	Activos financeiros	559 905,1
09.06.02	Empréstimos a médio e longo prazos/Soc.e quase soc.não financeiras/Públicas	51 118,0
09.07.02	Outros activos financeiros/Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	508 787,1
	Total	1 396 399,1

Fonte: CGE/2005.

Como se ilustra no quadro anterior, o valor global das transferências do Estado para o SPE não financeiro evidenciadas na CGE é de €1 396 399,1 milhares, embora, como se refere nos pontos específicos, se tenha verificado que algumas dessas transferências não se destinaram a entidades do SPE.

10.2.1.1 – Transferências correntes

As transferências correntes para “Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas” evidenciadas na CGE, no valor de €28 843 790, constam do quadro seguinte:



Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ	Serviço processador	Empresas beneficiárias	Valor
04.01.01	Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração Pessoas com Deficiência	Rádio e Televisão de Portugal	(a) 148 750
	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Ana Aeroportos	(b) 157 967
		Águas de Portugal Internacional	(b) 25 000
			(c) 243 635
	Direcção-Geral da Empresa	Agência Portuguesa para o Investimento	(d) 4 668 840
	Instituto das Artes	EGEAC – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural	(e) 3 300
	Secretaria-Geral do Ministério da Cultura	Casa da Música/Porto 2001	(f) 9 390 000
	GEP do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	Estradas de Portugal	(g) 11 790 000
		Metro Sul do Tejo	(g) 625 188
		Administração do Porto de Lisboa	(g) 431 110
	Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais	Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa	(h) 680 000
Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto		(h) 680 000	
Total			28 843 790

(a) Valor contabilizado no Cap.º 03/Div.02 – “Secretariado Nacional de Reabilitação e Integração Pessoas com Deficiência”, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, com a cl. ec. 04.01.01.

(b) Valor contabilizado no Cap.º 03/Div.01 – “Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento” do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com a cl. ec. 04.01.01.

(c) Saldo transitado para 2006. Valor contabilizado como despesa na CGE mas não utilizado pelo IPAD, transitado em saldo para 2005.

(d) Valor contabilizado no Cap.º50/Div.20 – “Direcção-Geral da Empresa” do Ministério da Economia e da Inovação”, com a cl. ec. 04.01.01.

(e) Valor contabilizado Cap.º 03/Div.02 – “Instituto das Artes”, do M. da Cultura, com a cl. ec. 04.01.01.

(f) Valor contabilizado no Cap.º 02/Div.01– “Secretaria-Geral”, do M. da Cultura, com a cl. ec. 04.01.01.

(g) Valor contabilizado no Cap.º 50/Div.09 – “GEP do M. das Obras Públicas, Transportes e Comunicações”, com a cl. ec. 04.01.01

(h) Valor contabilizado no Cap.03/Div.03 – “Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais” do M. das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com a cl. ec. 04.01.01

Fonte: CGE/2005 e elementos fornecidos pela DGO e pelos diversos serviços processadores.

Conforme consta do quadro anterior, do montante evidenciado na CGE (€426 602) como tendo sido transferido pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento para entidades do SPE, €243 635, ou seja, 57,1%, não constitui despesa efectiva, uma vez que o IPAD não procedeu à sua transferência, tendo transitado em saldo para 2006.

10.2.1.2 – Subsídios

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para “Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas” no montante de €361 545 699, constam do quadro seguinte:

Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro	Indemnizações compensatórias	Teatro Nacional D.Maria II	(a) 5 175 000
			RTP	(a) 145 358 500
			LUSA	(a) 17 665 935
			CARRIS	(a) 42 484 598
			STCP	(a) 15 250 881
			CP	(a) 26 233 529
			METRO DE LISBOA	(a) 21 236 666
			REFER	(a) 32 791 911
			METRO DO PORTO	(a) 2 357 894
			TAP	(a) (b) 14 927 706
			SATA	(a) (b) 5 788 685
			SOFLUSA	(a) 3 687 976
TRANSTEJO	(a) 5 259 374			
Subtotal			338 218 655	
	Subsidio à construção naval	Estaleiros Navais de Viana do Castelo	1 070 110	
Subtotal			(d) 339 288 765	
05.01.01	Instituto da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas (porte-pago)	Correios de Portugal	(e) 19 466 441
Total 05.01.01 pago			358 755 206	
		Verbas de "SalDOS do Cap.60 do OE 2005" não utilizadas	(c) 2 789 411	
Total 05.01.01 CGE			361 541 617	
05.01.02	Guarda Nacional Republicana	Estágio profissional	Entidade não pertencente ao SPE	(f) 4 082
Total 05.01.02 CGE			4 082	
Total dos subsídios CGE			361 545 699	

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 174/2005, publicada no DR n.º 218, I Série-B, de 14 de Novembro.

(b) Parcial ou totalmente pago em 2006, por conta de verbas transferidas para "SalDOS do Cap. 60 do OE 2005"

(c) Montante repostado como receita do OE/2006, relativo a verbas não utilizadas de "SalDOS do Cap. 60 do OE 2005", afectas à TAP (€ 1 368 959) e à Estaleiros Navais de Viana do Castelo (€ 1 417 452).

(d) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.01.01.

(e) Valor contabilizado no Cap.º 09/Div.07 – "Instituto da Comunicação Social" dos Encargos Gerais do Estado, com a cl. ec. 05.01.01

(f) Valor contabilizado no Cap.º 04/Div.03 – "Guarda Nacional Republicana" do Ministério da Administração Interna, com a cl. ec. 05.01.02

Fonte: CGE/2005, elementos fornecidos pela DGO e serviços processadores, e Relatório de Auditoria n.º 26/06, do Tribunal de Contas.

A Conta Geral do Estado evidencia a título de subsídios a entidades não financeiras do SPE o valor global de €361,5 milhões, embora €2,8 milhões não tenham sido entregues às entidades a que se destinavam (TAP e Estaleiros Navais de Viana do Castelo) e tenham sido convertidos em receita orçamental de 2006.

Das verbas constantes do quadro anterior distribuídas a entidades do SPE, a maior parte (94,3%) foi atribuída pela RCM n.º 174/2005, publicada no DR n.º 218, I Série-B, de 14 de Novembro, que distribuiu por entidades do SPE prestadoras de serviços públicos, e nessa qualidade beneficiárias dessas verbas, o valor global de €339,6 milhões.

O restante valor, processado por conta da rubrica em apreço, foi atribuído às mesmas empresas já beneficiárias em anos anteriores – Estaleiros Navais de Viana do Castelo e Correios de Portugal.



O valor processado pela Guarda Nacional Republicana para um estágio profissional foi indevidamente classificado pela rubrica 05.01.02, em virtude de não se tratar de uma entidade do SPE.

Este procedimento contraria o disposto no art.º 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

A Guarda Nacional Republicana, na sua resposta, informa que “concorda com o comentário e recomendações feitas”.

No que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados às sociedades financeiras (€234 424 141), de acordo com a informação prestada pela DGT, €44 551 159 constituem transferências para entidades do sector público empresarial, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro X.4 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros Compensação de juros	Caixa Geral de Depósitos	38 649 933 5 901 226
Total 05.02.01				44 551 159

Fonte: DGT.

É de salientar que a informação constante do quadro anterior não está individualizada na CGE, tendo sido prestada pela DGT, uma vez que o novo classificador agrega, conforme já referido, as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, o que consubstancia uma perda de informação face ao anterior classificador.

10.2.1.3 – Transferências de capital

As transferências de capital para as “Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas” evidenciadas na CGE, no valor de €446 104 522, constam do quadro seguinte:

Quadro X.5 – Transferências de capital para entidades do SPE

(em euros)

Entidades	PIDDAC										Orç. de funcionamento			Total
	Encargos Gerais do Estado		M.Ag.Pescas e Florestas	M. Ambiente e do Ordenamento do Território			M. Obras Públicas, Transportes e Habitação		M.Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	M. Obras Públicas, Transportes e Habitação	M. Cultura			
	Secret-Geral PCM	ICS	DGPA	Instituto Ambiente	Instituto Resíduos	DGOTDU	GEP	DGTTF	UMIC	GEP	Secretaria-Geral			
ANAM							738 043						738 043	
APA							4 356 738						4 356 738	
APDL							1 658 414						1 658 414	
APL							214 625						214 625	
APS							424 440						424 440	
APSS							1 927 028						1 927 028	
Carris								700 900					700 900	
CP							15 795 165						15 795 165	
DOCAPESCA			119 456										119 456	
Estradas de Portugal							264 485 327			62 560 000			327 045 327	
RAVE							20 123 000						20 123 000	
EDAB							1 164 448						1 164 448	
EXMIN				47 782									47 782	
Metro Lisboa							28 033 259						28 033 259	
Metro Mondego							6 348 941						6 348 941	
Metro Porto							12 252 113						12 252 113	
REFER							18 053 705						18 053 705	
C.Musica/Soc. Porto 2001											1 147 500		1 147 500	
Resíduos do Nordeste					702 740								702 740	
Ambilital					103 263								103 263	
STCP								150 000					150 000	
Polis Cacém						1 672 959							1 672 959	
Polis Guarda						462 000							462 000	
Viana Pólis						928 227							928 227	
Setúbal Pólis						315 012							315 012	
Polis Vila do Conde						140 735							140 735	
Agência Inovação	8 144								654 200				662 344	
Acad. Artes Maia Prod. Culturais									420 974				420 974	
RTP		395 384											395 384	
Total	8 144	395 384	119 456	47 782	806 003	3 518 933	3 755 246	850 900	1 075 174	62 560 000	1 147 500		446 104 522	

Como se pode observar, as transferências para as entidades do SPE referem-se, em grande parte, a verbas do PIDDAC, destinadas à realização de investimentos do plano a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes, identificando-se no quadro seguinte os respectivos Programas do PIDDAC por conta dos quais foram processadas.



Quadro X.6 – Transferências de verbas do PIDDAC

(em euros)

Entidade processadora	Empresas beneficiárias	Finalidade	Valor
Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	AdI	Portugal digital/Infraestruturas, procura e promoção de banda larga	8 144
Subtotal			8 144
Instituto da Comunicação Social	Rádio e Televisão de Portugal	Património Histórico e Cultural Imóvel	395 384
Subtotal			395 384
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura	DOCAPESCA	Apoio à melhoria da qualidade e valorização dos produtos da pesca	119 456
Subtotal			119 456
Instituto do Ambiente	EXMIN	Ambiente e recursos naturais/Recuperação ambiental de áreas mineiras degradadas.	47 782
Subtotal			47 782
Instituto dos Resíduos	Ambital	Implementação de um sistema de recolha separativa em vários concelhos e requalificação do sistema de tratamento do lixo do aterro sanitário da AMAGRA.	103 263
	Resíduos do Nordeste	Modernização da recolha e tratamento de resíduos do Nordeste	702 740
Subtotal			806 003
Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano	Pólis Cacém	Requalificação urbana e valorização ambiental	1 672 959
	Pólis Guarda		462 000
	Viana Pólis		928 227
	Setúbal Pólis		315 012
	Pólis Vila do Conde		140 735
Subtotal			3 518 933
Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	ANAM	Melhoramento das condições de segurança e de operacionalidade do aeroporto de Porto Santo	738 043
	APA	Ampliação do terminal do porto de Aveiro	925 881
		Acessibilidades interregionais ferroviárias e rodoviárias ao porto de Aveiro	3 430 857
	APDL	Via interior de ligação do porto de Leixões à via regional interior	365 000
		Multimodalidade e logística	575 000
		Melhoria das acessibilidades marítimas ao porto de Leixões	718 414
	APL	Estabelecimento do canal de acesso ao Porto de Lisboa e definição/regularização de canais fundeadouros	6 900
		Nó rodo-ferroviário de Alcântara	33 125
		Construção da ponte pedonal da Rocha Conde de óbidos	123 750
	APS	Reabilitação e reforço do Cais Norte de Santa Apolónia e o Jardim do Tabaco	50 850
		Infraestruturas básicas da zona de actividades logísticas do porto de Sines	424 440
	APSS	Plano de motorização Ambiental dos portos de Setúbal e Sesimbra	233 216
		Instalações de apoio ao Trem Naval	1 564 312
		Recuperação ambiental e funcional da área industrial do Moinho Novo	129 500
	CP	Desenvolvimento de acessibilidades regionais e interregionais	11 189 325
		Segurança, qualidade e eficiência do sistema de transportes	4 605 840
	EDAB	Infraestruturas Aeronáuticas	1 083 777
		Acções Preliminares	73 389
	EP	Acções Preliminares – Aeroporto de Beja – 2ª fase	7 282
		Integração dos corredores estruturantes do Território na rede transeuropeia de transportes	30 693 299
Desenvolvimento de acessibilidades urbanas		37 011 385	
Desenvolvimento de acessibilidades regionais e interregionais		163 905 450	
Segurança, qualidade e eficiência do sistema de transportes		16 875 194	
ML	Assistência técnica e fiscalização	16 000 000	
	Empreendimento Campo Grande - Odivelas	2 460 907	
	Empreendimento Alameda/S. Sebastião	6 030 000	
	Empreendimento Baixa-Chiado/Sta. Apolónia	14 798 012	
	Remodelação de seis estações da linha verde	2 362 622	
	Empreendimento S. Sebastião/Campolide	315	

(em euros)

Entidade processadora	Empresas beneficiárias	Finalidade	Valor	
Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	ML	Empreendimento Oriente/Aeroporto	2 381 402	
	MM	Metropolitano ligeiro do Mondego	6 348 941	
	MP	Sistema do Metro Ligeiro	12 252 113	
	REFER		Eixo Ferroviário Norte – Sul (troço Chelas – Fogueteiro)	1 000
			Eixo Ferroviário Norte – Sul (troço Braço de Prata - Chelas)	1 000
			Eixo Ferroviário Norte – Sul (Coina – Pinhal Novo)	5 000
			Eixo Ferroviário Norte – Sul (Barreiro – Pinhal Novo)	5 000
			Reforço estrutural da Ponte 25 de Abril	70 000
			Projecto integrado da Linha do Norte	10 016 500
			Projecto integrado de ligação ao Algarve, incluindo itinerário de granéis sólidos	700 000
			Projecto integrado da Linha do Minho	50 000
			Linha do Norte – Nova estação de Espinho	350 000
			Linha Ferroviária Porto de Sines - Espanha	128 386
			Linha de Sintra, Ramal de Alcântara e Linha do Oeste	750 000
			Linha de Cascais	604 319
			Eixo Ferroviário Norte – Sul (Pinhal Novo – Setúbal)	1 000
			Linha do Minho (Porto – Nine)	1 200 000
			Linha de Guimarães	150 000
			Linha do Douro (Ermezinde – Marco)	700 000
			Ramal de Braga	100 000
			Terminal de Cacia e Ligação ao Porto de Aveiro	200 000
			Acessibilidades ferroviárias do porto de Lisboa	500
			Linha de Leixões e Concordância de S. Gemil	1 000
			Projecto integrado da linha da Beira Baixa	2 100 000
			Projecto integrado da linha do Oeste	30 000
			Projecto integrado da linha do Douro	30 000
		Modernização da linha do Algarve	30 000	
	Linhas de carácter regional	30 000		
	Segurança Rodoviária	800 000		
	RAVE	Rede Ferroviária de Alta Velocidade	20 123 000	
Subtotal			375 575 246	
Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais	CARRIS	Segurança, qualidade e eficiência do sistema de transportes.	700 900	
	STCP		150 000	
Subtotal			850 900	
UMIC-Agência para a sociedade do conhecimento	Adi	4 Contratos programa, assistência técnica e Fórum IberoKa 2004	654 200	
	Academia das Artes da Maia	Maia digital	420 974	
Subtotal			1 075 174	
Total PIDDAC			382 397 022	

Fonte: Elementos fornecidos pela DGO e pelos diversos serviços processadores.

Foram objecto de auditoria as transferências efectuadas pela Secretaria-Geral do Ministério da Cultura (SGMC) e pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), com o objectivo de avaliar a legalidade, e regularidade das operações, bem como o sistema de controlo instituído.

10.2.1.3.1 – Transferências efectuadas pela Secretaria-Geral do Ministério da Cultura (SGMC)

Na SGMC, foram analisadas as transferências processadas para a Casa da Música/Sociedade Porto 2001 e para o Teatro D. Maria II, através de dotações inscritas na rubricas de classificação económica 04.01.01-Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas e 08.01.01-Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, conforme se evidencia no quadro seguinte:



Quadro X.7 – Transferências para entidades não financeiras

(em euros)

Cód. clas. econ.	Entidades beneficiárias	Valor
04.01.01	Casa da Música/Sociedade Porto 2001	7 500 000
		1 890 000
	Total 04.01.01	9 390 000
08.01.01	Teatro Nacional D. Maria II	1 147 500
	Total 08.01.01	1 147 500

a) Casa da Música/Sociedade Porto 2001

As transferências foram processadas por duodécimos pela Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, para a Casa da Música/Sociedade Porto 2001, através do seu orçamento de funcionamento e do orçamento do PIDDAC, destinando-se estas últimas à divulgação e promoção das artes.

As transferências para a Casa da Música processadas pelo orçamento de funcionamento foram inicialmente efectuadas pela rubrica 04.01.01–Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas. Posteriormente, a Secretaria-Geral foi informada que estava iminente a alteração da Sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA para Fundação Casa da Música.

Tal facto originou a solicitação da restituição do 1º duodécimo, no montante de €531 250¹, por parte da SGMC, com o objectivo de voltar a ser transferido pela rubrica 04.07.01–Transferências correntes para instituições sem fins lucrativos.

Dado não se ter concretizado a referida alteração estatutária que ocorreu só em Janeiro de 2006, tornou-se necessário proceder a novas alterações orçamentais de modo a que as transferências fossem efectuadas pela rubrica 04.01.01–Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas.

b) Teatro Nacional D. Maria II

Com a criação do Teatro Nacional D. Maria II (TNDM II), através do Decreto-Lei n.º 65/2004, de 23 de Março, ficou definido que no final do 1º trimestre de 2005 o TNDM, SA, receberia o montante de €1 350 000 para constituição do capital social da referida sociedade (n.º1 do art.º 6º), pelo que foi inscrita aquela verba no orçamento de funcionamento da Secretaria-Geral na rubrica de classificação económica 08.01.01-Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas.

A rubrica de classificação económica (08.01.01) por onde foi pago o montante de €1 147 500 não foi a correcta, dado a mesma se destinar à subscrição do capital social da sociedade, pelo que a despesa deveria ser enquadrada na rubrica 09.07.02 - Activos financeiros/Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas. Apesar da DGO ter alertado a SGMC em Fevereiro de 2005 para a necessidade de enquadrar correctamente a despesa, só a verba cativa, no montante de €202 500, foi transferida pela rubrica adequada. A Secretaria-Geral, só em Janeiro de 2006 fez as diligências necessárias para corrigir o erro, o que não foi possível por extemporâneas ao estar ultrapassado o período de execução orçamental.

¹ Estranhamente essa reposição que ocorreu em 18/02/2005 não se encontra registada na rubrica 04.01.01, mas na rubrica 04.07.01, por conta da qual não chegaram a ser efectuados quaisquer pagamentos.

No decorrer da auditoria, verificou-se a inexistência por parte da Secretaria-Geral da realização de qualquer tipo de controlo das aplicações financeiras, efectuadas pelos beneficiários das transferências, embora segundo informação da entidade auditada esteja previsto implementar de modo sistemático esse tipo de controlo.

Assim, recomenda-se à Secretaria-Geral um maior cuidado na classificação das transferências de modo a refletir a finalidade das mesmas, bem como a instituição de procedimentos de controlo sobre a aplicação das referidas transferências, conforme estabelece a alínea e) do artº. 15º do Decreto-Lei nº. 210/99, de 11 de Junho.

A Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, na sua resposta, apenas se debruça sobre a reposição que ocorreu em 18/02/2005 na rubrica 04.01.01, referindo que a mesma não se encontra registada nessa rubrica mas na 04.07.01 “...por impossibilidade de anulação da base de dados do SIC”, justificação que não se entende uma vez que o pagamento e respectiva reposição registados nesta última rubrica decorreram de um estorno, aceite pelo Sistema.

10.2.1.3.2 – Transferências de capital efectuadas pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU)

Na DGOTDU foram analisadas as transferências processadas para diversas entidades identificadas no quadro seguinte, através das dotações inscritas na rubrica de classificação económica 08.01.01 - Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, bem como, efectuada a avaliação do sistema de controlo instituído.

Quadro X.8 – Finalidade das transferências para as entidades beneficiárias

(em euros)

Entidades beneficiárias	Finalidade	Valor
Cacém Pólis	Requalificação Urbana e Valorização ambiental do Cacém: -Implementação e requalificação de espaços públicos/Praça da Nova Baixa; -Construção do Parque Urbano e sua extensão; -Regularização da Ribeira das Jardas; -Construção do Parque Linear.	1 672 959
Guarda Pólis	Requalificação Urbana e Valorização ambiental da Guarda: -Requalificação da Encosta Norte e Zona da Feira da Guarda-Criação de espaço público na zona do antigo quartel dos bombeiros.	462 000
Viana Pólis	Requalificação Urbana e Valorização ambiental de Viana do Castelo-Edifício Jardim: -Execução do Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo-3ª fase.	928 227
Setúbal Pólis	Requalificação Urbana e Valorização ambiental de Setúbal: -Construção do Parque Urbano de Albarquel; -Requalificação da Praça José Afonso.	315 012
Vila do Conde Pólis	Requalificação Urbana e Valorização ambiental de Vila do Conde: -Instalação de mobiliário urbano complementar ao arranjo paisagístico da Av. Atlântica.	140 735
Total		3 518 933

As transferências foram efectuadas no âmbito de contratos-programa celebrados entre o Estado, representado pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e as empresas de capitais públicos acima identificadas.

Os contratos-programa analisados enquadram-se na Medida 2-“Outras acções a contemplar no âmbito do Programa Polis que contribuam, de forma directa ou indirecta, para a promoção do desenvolvimento económico de um determinado núcleo urbano e que, simultaneamente, promovam a



melhoria da sua qualidade urbana e ambiental”, conforme previsto na alínea b) do n.º 2 do Despacho Normativo n.º 45-A/2000, de 21 de Dezembro.

De acordo com o n.º 3 do diploma referido, as candidaturas deviam ser apresentadas junto da DGOTDU, o que na realidade não aconteceu, tendo sido apresentadas junto do Gabinete Coordenador do Programa Polis, para, segundo informação da entidade auditada, tornar o processo mais célere.

As candidaturas foram analisadas e apreciadas no Gabinete Coordenador do Programa Polis, e posteriormente submetidas à consideração da tutela, tendo sido dado conhecimento à DGOTDU da sua aprovação.

As participações financeiras do Estado são asseguradas através das dotações inscritas no PIDDAC da DGOTDU, conforme previsto nos contratos-programa, e se apresenta no quadro seguinte:

Quadro X.9 – Participações financeiras e montantes pagos

(em euros)

Entidades beneficiárias	Investimento elegível	Participação financeira	%	Data do contrato programa	Pago. Previsto em 2005	Identificação das prestações	Montante pago
Cacém Pólis	20 746 134	4 186 141	20,2	03/11/2004	2 093 071	(a) 2ª e 3ª (parte)	1 672 959
Guarda Pólis	2 100 000	1 848 000	88,0	13/12/2004	462 000	2ª	462 000
Viana Pólis	13 559 446	3 712 905	27,4	26/07/2005	1 856 453	1ª	928 227
Setúbal Pólis	5 336 255	1 260 048	23,6	03/12/2004	630 024	1ª	315 012
Vila do Conde Pólis	375 293	281 470	75,0	15/11/2005	140 735	1ª e 2ª	140 735
Total							3 518 933

(a) Não foi paga a totalidade da 3ª prestação por inexistência de disponibilidade orçamental. A autorização do pagamento do valor que ficou por pagar ocorreu em Março de 2006.

Da análise do quadro anterior verifica-se que as transferências para as entidades beneficiárias ficaram na sua maioria aquém do inicialmente previsto.

No caso das sociedades Cacém Polis e Setúbal Polis estão previstas participações dos fundos comunitários em cerca de 55% do investimento elegível. As restantes entidades beneficiárias não têm participação comunitária para os projectos em causa.

A liquidação das participações por parte da DGOTDU é efectuada mediante o pagamento em 4 prestações, conforme previsto no n.º 12 do Despacho Normativo n.º 45-A/2000, de 21 de Dezembro, distribuído do seguinte modo:

- ◆ 1ª Prestação - até 25% do total da participação, sob a forma de adiantamento, com a celebração do contrato-programa;
- ◆ 2ª e 3ª Prestações - são de 25% cada uma, mediante prova da conclusão de 25% e 50%, respectivamente, dos trabalhos executados;
- ◆ 4ª Prestação - é o valor remanescente, sendo pago após a confirmação da conclusão dos trabalhos.

Conforme o estipulado nos contratos-programa, a empresa solicita o pagamento e por sua vez a CCDR confirma os trabalhos efectuados e reenvia-o à DGOTDU para a sua efectivação, que confirma o cabimento desses valores e efectua a transferência para a empresa, que emite o correspondente recibo.

No decorrer da auditoria, verificou-se que à DGOTDU apenas cabe o processamento das participações financeiras, cabendo o acompanhamento e controlo das acções à respectiva CCDR, conforme previsto no Despacho Normativo nº. 45-A/2000, de 21 de Dezembro.

Accionado o contraditório, a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, não respondeu.

10.2.1.4 – Activos financeiros

Na Conta Geral do Estado de 2005, estão contabilizadas despesas referentes a constituição e aumentos de capital de diversas empresas, e a empréstimos de médio e longo prazos à GESTNAVE¹, nas seguintes rubricas de classificação económica:

Quadro X.10 – Activos financeiros

(em milhares de euros)

Rubrica de classificação económica	Natureza do fluxo	Beneficiário	Valor
09.06.02-Activos financeiros/Emp.a médio e longo prazos/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	3 empréstimos	GESTNAVE	51 118
Total 09.06.02			51 118
09.07.02-Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	Realização do capital estatutário	Hospital de Santa Maria	(a) 133 000
		Hospital de S. João	(a) 112 000
		Centro Hospitalar de Setúbal	(a) 15 000
		Centro Hospitalar do Nordeste	(a) 24 900
	Realização do capital social inicial	Sociedade Teatro Nacional D. Maria II	202
		PORTUGAL VELA 2007	375
		CHAVESPOLIS	168
		PORTALEGRE POLIS	202
		SETÚBAL POLIS	1 149
		SILVES POLIS	112
		TOMAR POLIS	218
	Aumento do capital social	RTP	55 700
		ANAM	1 488
		SIMAB	30 000
		EMPORDEF	14 875
		EDAB	(a) 1 750
		ENATUR	1 011
		PARPÚBLICA	40 465
	Prestações suplementares de capital	ALBUFEIRA POLIS	5 053
		BEJAPOLIS	(a) 264
		CACÉMPOLIS	10 558
		CASTELO BRANCO POLIS	5 462
		COIMBRAPOLIS	4 247
		COSTAPOLIS	17 905
		GAIAPOLIS	6 162
		LEIRIAPOLIS	5 514
		MATOSINHOSPOLIS	2 075
VIANAPOLIS	11 315		
VISEU POLIS	6 917		
Valor de "SalDOS do Capº 60 do OE 2005" não utilizado			(b) 700
Total 09.07.02			508 787
Total Geral			559 905

(a) Verbas pagas em 2006 por conta de operações específicas do Tesouro "SalDOS do Capº 60 do OE 2005".

(b) Montante transferido para "SalDOS do Capº 60 do OE 2005" e não utilizado, tendo sido reposto em Fevereiro de 2006.

¹ Cfr. ponto 7.2.2.1.1 do presente Volume II.



A realização, em 2005, da parte restante do capital social inicial do TNDM, SA, no valor de €1 350 000, foi suportado pelo orçamento da Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, embora a maior parte (€1 147 000) tenha sido processada indevidamente por conta da rubrica 08.01.01, como se deu conta no ponto 10.2.1.3.

As demais operações evidenciadas no quadro foram processadas pela Direcção-Geral do Tesouro, por conta de verbas inscritas no Capº. 60–“Despesas Excepcionais”. Relativamente aos activos financeiros decorrentes das prestações suplementares de capital às Sociedades Polis, no valor global de €75,5 milhões, os mesmos não foram reportados no âmbito das Instruções nº 2/2000–2ª Secção (Património financeiro), tendo sido questionada a DGT sobre o motivo de tal procedimento.

Em relação a esta questão a Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, refere que não reportou essa informação “...por não implicar alteração da participação social do Estado nas empresas em causa”, justificação que não pode ser aceite uma vez que tratando-se de activos, deveriam ter sido reportados no âmbito das Instruções nº 2/2000–2ª Secção, neste caso como outros activos financeiros.

10.2.2 – Outras operações

Para além dos fluxos já referidos, no montante de €30,4 milhões, foram autorizadas, durante o ano 2005, outras operações relacionadas com entidades do SPE, que não têm expressão na conta de execução orçamental, dado terem sido pagas, ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, conforme já se fez referência no ponto 6.6 do capítulo VI.

Tais operações referem-se à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas nos artigos 52.º e 53.º da Lei do Orçamento para 2005, a seguir identificadas:

Quadro X.11 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Entidades	Valor
Casa da Música/Porto 2001	2 081 953
GALP Energia	25 000 000
Parpública – Participações Públicas	1 628 588
Urbindústria	1 667 614
Total	30 378 155

Fonte: DGT.

No quadro seguinte evidenciam-se por último os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias em 2005 por incumprimento de entidades do SPE, no valor global de €5,4 milhões, as quais foram objecto de análise no ponto 6.8 do capítulo VI.

Quadro X.12 – Execução de garantias

(em euros)

Entidades	Montantes
GESTNAVE	5 402 456
Total	5 402 456

Fonte: DGT.

Para finalizar o presente ponto 10.2, relativo aos fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE, apresenta-se no quadro seguinte a sua evolução:

Quadro X.13 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas

(em milhões de euros)

	2004	2005	Variação	
			Valor	Percentual
Transferências correntes e Subsídios	509,8	387,4	- 122,4	- 24,0
Transferências de capital	83,1	446,1	363,0	436,8
Concessão de empréstimos/prestações suplementares	85,7	126,6	40,9	47,4
Realização do capital social/estatutário	200,3	432,6	232,3	116,0
Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	26,8	30,4	3,6	13,4
Execução de garantias	5,5	5,4	- 0,1	- 1,8
Total	911,2	1 428,5	+517,3	+56,8

Verifica-se, assim, que houve um aumento dos fluxos financeiros na ordem dos €517,3 milhões (+56,8%), tendo contribuído para tal a variação dos fluxos destinados a transferências de capital (+436,8%), à concessão de empréstimos/prestações suplementares (+47,4%), à realização do capital social/estatutário (+116,0%) e à assunção de passivos e regularização de responsabilidades (+13,4%). Apenas as transferências correntes e subsídios e a execução de garantias registaram um decréscimo, no seu conjunto, de cerca de €122,5 milhões (-23,8%).

10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados

Tal como já foi referido no Parecer anterior, no que diz respeito à receita, o novo classificador não individualiza as receitas provenientes do SPE ao nível das sociedades financeiras, nem das sociedades ou quase sociedades não financeiras no que respeita aos activos financeiros, pelo que a informação constante na CGE não permite a sua análise.

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, referente às sociedades não financeiras, identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:



Quadro X.14 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE

(em milhares de euros)

Cód.classif. económica	Classificação das receitas	Valor
	Receitas correntes	83 982,8
05.00.00	Rendimentos de propriedade	83 821,0
05.01.00	Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	2,9
05.07.00	Dividendos e participações nos lucros de soc.e quase soc.não financ./Públicas	48 801,6
05.08.00	Dividendos e particip. nos lucros de soc. financ./Bancos e outras inst. financeiras	35 016,5
06.00.00	Transferências correntes	161,8
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	161,8
	Receitas de capital	403 233,0
10.00.00	Transferências de capital	13,7
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	13,7
11.00.00	Activos financeiros	403 219,3
11.10.00	Alienação de partes sociais de empresas	(a) 403 219,3
	Total	487 215,8

(a) Inclui €19 253,61 referente a reembolsos/restituições.

Fonte: CGE/2005.

Relativamente aos “Dividendos e participação nos lucros” de sociedades não financeiras e financeiras, foi solicitada informação à DGT e à IGF, que se apresenta no quadro seguinte, onde igualmente consta a evolução registada destes rendimentos, no último triénio:

Quadro X.15 – Dividendos e participação nos lucros

(em milhares de euros)

Entidades	2003 (1)	2004 (2)	2005 (3)	Variação %	
				2004/2003	2005/2004
Sociedades não financeiras					
ANA–Aeroportos e Navegação Aérea	850,0	5 700,5	3 408,0	570,6	-40,2
NAV–Navegação Aérea de Portugal	2 020,4	919,5	589,2	-54,5	-35,9
PARPÚBLICA-Participações Sociais	46 255,9	55 018,2	21 250,0	18,9	-61,4
REN-Rede Eléctrica Nacional	5 560,5	7 947,0	7 939,4	42,9	-0,1
APDL–Administração dos Portos do Douro e Leixões	-	-	2 865,0	-	-
EDM-Empresa de Desenvolvimento Mineiro	-	39 525,0	12 750,0	-	-67,7
Subtotal	54 686,8	109 110,2	48 801,6	99,5	-55,3
Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras					
Banco de Portugal	42 332,5	34 521,3	35 016,5	-18,5	1,4
Caixa Geral de Depósitos	271 138,8	272 323,0	-	0,4	-100,0
Subtotal	313 471,3	306 844,3	35 016,5	-2,1	-88,6
Total	368 158,1	415 954,5	83 818,1	13,0	-79,8

Fonte: DGT e IGF.

Da análise do quadro anterior, verifica-se um decréscimo dos dividendos e participação nos lucros em 2005 (-79,8%), em oposição à variação registada no ano anterior de +13,0%. Esta redução no caso da ANA e da NAV deve-se às transferências do Fundo de Pensões destas entidades para a CGA. No que diz respeito à Parpública a variação de -61,4%, foi devido a uma distribuição antecipada de dividendos, em finais de 2004.

A redução de -67,7%, no caso da EDM, deve-se aos dividendos de 2004 terem sido incrementados por resultados extraordinários obtidos com a venda da SOMINCOR. Relativamente à CGD, a redução ficou a dever-se, essencialmente, à não distribuição de dividendos, bem como à transferência parcial do Fundo de Pensões para a CGA.

O valor da “Alienação de partes sociais de empresas” foi o seguinte:

Quadro X.16 – Receitas das privatizações

(em euros)

Entidades	Montante apurado
EDP	403 200 000
Total	403 200 000

Fonte: FRDP

Tal como se tem referido nos Pareceres anteriores, relativamente aos restantes fluxos de receita, não se dispõe de informação detalhada.

10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 29 (Vol.II - tomo I), evidencia os seguintes fluxos dos FSA para o SPE não financeiro, classificados nos agrupamentos económicos 04–“Transferências correntes”, 05–“Subsídios”, 08–“Transferências de capital” e 09–“Activos financeiros”.

Quadro X.17 – Transferências dos SFA para o SPE não financeiro

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	20 828,2
04.00.00	Transferências correntes	18 717,5
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	18 717,5
05.00.00	Subsídios	2 110,7
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 070,1
05.01.02	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Políticas activas de emprego e formação profissional-Acções de formação profissional	1 040,6
	Despesas de capital	259 831,4
08.00.00	Transferências de capital	122 587,4
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	122 587,4
09.00.00	Activos financeiros	137 244,0
09.06.02	Empréstimos a médio e longo prazos/Soc.e quase soc.não financ./Públicas	98 874,3
09.07.02	Acções e outras participações/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	32 419,4
09.08.02	Unidades de participação/Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	603,0
09.09.02	Outros activos financeiros/Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	5 347,3
	Total	280 659,6

Fonte: CGE/2005.

As entidades beneficiárias das transferências processadas pelos serviços e fundos autónomos, evidenciadas na Conta, constam do quadro seguinte:



Quadro X.18 – Entidades beneficiárias

(em euros)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
04.01.01	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação	3 317 640
		IPOFG – Centro Regional Oncologia de Lisboa	2 000
		IPOFG – Centro Regional Oncologia do Porto	500
		IPOFG – Centro Regional Oncologia de Coimbra	250
		Subtotal	3 320 390
	Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado	SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana	271 404
		Subtotal	271 404
	Instituto de Conservação da Natureza	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	41 833
		Subtotal	41 833
	Escola Superior de Enfermagem de Francisco Gentil	Hospital Amadora Sintra	16 281
		Subtotal	16 281
	Instituto Nacional de Emergência Médica	Centro Hospitalar da Cova da Beira	276 785
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	9 520
		Hospital de São Francisco Xavier	328 821
		Hospital Geral de Santo António	122 938
		Hospital Distrital da Figueira da Foz	16 622
		Hospital de Santo André	14 659
		Hospital Garcia de Orta	9 258
		Hospital N. Sra. da Oliveira - Guimarães	162 556
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	128 558
		Hospital Distrital de Santarém	239 423
		Hospital Distrital de Bragança	16 372
		Hospital Infante D.Pedro	15 381
		Centro Hospitalar do Alto Minho	232 097
		Centro Hospitalar de Vila Real/Peso da Régua	394 799
	Hospital Padre Américo - Vale do Sousa	231 043	
	Centro Hospitalar do Médio Tejo	197 579	
		Subtotal	2 396 410
	Instituto de Seguros de Portugal	EP – Estradas de Portugal	3 886 769
		Subtotal	3 886 769
	Universidade da Beira Interior	Centro Hospitalar da Cova da Beira	11 963
		Subtotal	11 963
Instituto de Financiamento de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	Companhia das Lezírias	2 172	
	Subtotal	2 172	
Instituto da Qualidade em Saúde	Hospital Distrital da Figueira da Foz	3 581	
	Subtotal	3 581	
Instituto Nacional de Aviação Civil	ANA – Aeroportos de Portugal	7 276 011	
	ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	399 543	
	SATA Air Açores	17 257	
	Subtotal	7 692 811	
Administração Regional de Saúde do Algarve	Entidade não pertencente ao SPE	851 716	
	Subtotal	851 716	
Administração Regional de Saúde do Centro	IPOFG.– Centro Regional Oncologia de Coimbra	500	
	Subtotal	500	
Administração Regional de Saúde do Norte	Unidade Local de Matosinhos	27 290	
	Subtotal	27 290	
Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar	IPOFG – Centro Regional Oncologia do Porto	32 947	
	Subtotal	32 947	
Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Técnica de Lisboa	Entidades não pertencentes ao SPE	161 445	
	Subtotal	161 445	
	Total 04.01.01	18 717 511	

(em euros)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Instituto de Emprego e Formação Profissional	AGERE – Empresa Águas Efluentes Resíduos Braga	28 015
		AREBAT – Valoriz. e Tratamento de Resíduos Baixo Tâmega	7 527
		Águas de Gaia	31 926
		Águas do Algarve	3 338
		Águas de Trás-os Montes e Alto Douro	521
		Águas do Centro	13 780
		Águas do Oeste	10 833
		Águas do Zêzere e Côa	5 189
		AMBILITAL – Investimentos Ambientais do Alentejo	2 998
		AMBIOUREM – Gestão Manutenção Espaços Verdes Inserção	11 018
		AMBISOUSA – Emp. Intermunic. Trat. Gestão Resíduos Sólidos	8 732
		Aveiro-Expo	17 500
		CASFIG – Coord. âmbito social, financeiro das habitações sociais	3 634
		Centro Hospitalar do Alto Minho	716
		Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	6 395
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	2 797
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	6 887
		Centro Hospitalar da Cova da Beira	8 613
		Centro Hospitalar de Vila Real/Peso da Régua	10 191
		Chaves POLIS	2 773
		CulturGuarda-Gestão sala espectáculos e actividades culturais	3 571
		EDECE – Emp. Desenvolvimento Econ. Conc Estremoz	8 264
		EMGHA – Emp. Gestão do Parque Hab. Município de Cascais	4 293
		Empreendimentos hidroeléctricos do Alto Tâmega e Barroso	248
		EMUNIBASTO	24 095
		Empresa Municipal Educação e Cultura de Barcelos	30 093
		EP-Estradas de Portugal	9 154
		Expo ARADE – Animação Gestão Parque de Feiras Exp. Portimão	7 001
		EPMAR – Emp. Pública Municipal Águas Públicas e Resíduos	7 841
		Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora	135 734
		Feira Viva, Cultura e Desporto	15 982
		FTM – Fundão Turismo	11 160
		Fundão Verde – Espaços e Jardins	76 531
		GAIURB – Gestão Urb. Paisagem Urbana	2 239
		GAIANIMA – Equipamentos Municipais	7 338
		GESLOURES- Gestão Equipamentos Sociais	561
		GEBALIS – Gestão dos Bairros Municipais Lisboa	52 091
		Gestão Equipamentos do Município de Chaves	13 553
		Gestão de obras públicas da C.M. do Porto	757
		HABEVORA Gestão Habitacional	20 612
		Habitar S. João – Empresa Municipal de Habitação	1 798
		Hospital Garcia de Orta	7 024
		Hospital de Egas Moniz	905
		Hospital Geral de Santo António	4 351
		Hospital Pulido Valente	6 189
		Hospital São Francisco Xavier	9 011
		Hospital São João de Deus	817
		Hospital Distrital de Bragança	9 655
		Hospital Distrital da Figueira da Foz	2 914
		Hospital Distrital de Santarém	1 824
Hospital de São Gonçalo	4 785		
Hospital Santa de Maria Maior	2 474		
INFRAQUINTA – Empresa de infraestruturas da Quinta do Lago	594		
IPO – Centro Regional Oncologia de Lisboa	1 058		
ISERBATALHA - Gestão de Equip. Urbanos Cultural e Inserção	20 252		
LEIRISPORT – Desp. E Turismo de Leiria Lazer	3 607		
Matosinhos Habit-MH-Emp. Municipal de Habitação de Matosinhos	5 029		
MAIAMBIENTE – Empresa Municipal do Ambiente	1 776		



Tribunal de Contas

(em euros)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor	
05.01.01	Instituto de Emprego e Formação Profissional	MS - Matosinhos Sport, Emp. Municipal Gestão e Equip.Desp.	4 396	
		NATURTEJO – Empresa de Turismo	5 404	
		Nova Meda Equipamentos Municipais	3 936	
		Parque Biológico de Gaia	49 523	
		PMU-POMBAL, Manutenção Urbana	83 398	
		POMBAL VIVA	1 908	
		PRAZILÂNDIA – Turismo e Ambiente	3 805	
		PROENÇATUR – Empresa de Turismo de Proença	11 205	
		PROFIDELIS – Empresa para o Desenvolvimento de Penafiel	11 108	
		Qualidade de Basto, Emp. Desenv. Tecido Económico Local	2 922	
		REFER – Rede Ferroviária Nacional	2 767	
		RESIALENTEJO Tratamento e Valorização de Resíduos	1 544	
		SINTRA – QUORUM	2 859	
		SITEE-EM, Sistema Integrado Transportes Estacionamento de Évora	5 431	
		Sociedade Conceção Exec. Gestão Parque da Cidade	1 814	
		TAVIRAVERDE Empresa Municipal de Ambiente	1 191	
		TAP – Transportes Aéreos Portugueses	58 192	
		TEGEC – Emp. Municipal Gestão Equip. Cultura e Lazer	6 772	
		TERMALISTUR Termas de S. Pedro do Sul	17 514	
		TERNISA Termas da Fadagosa de Nisa	5 595	
		TUB – Transportes Urbanos de Braga - Empresa Municipal	12 711	
		VALLIS HABITA – Soc. Mun.Gestão Empreend.Habit. Valongo	16 784	
		VEROUREM Empresa Municipal de Comunicação	9 782	
VIEIRA, CULTURA e TURISMO	29 460			
Entidades não pertencentes ao SPE	15 513			
	Subtotal	1 064 098		
	Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento	Entidades não pertencentes ao SPE	6 000	
		Subtotal	6 000	
	Total 05.01.01		1 070 098	
05.01.02	Instituto de Emprego e Formação Profissional	CP – Caminhos de Ferro Portugueses	129 537	
		Centro Hospitalar da Cova da Beira	8 499	
		Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	15 564	
		DESMOR-Empresa Pública Municipal G.D.R. Maior	1 910	
		Empresa Municipal de Educação e Cultura de Barcelos	115 838	
		Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora	203 643	
		GAIANIMA – Equipamentos Municipais	141 555	
		Gestão de Equipamentos do Município de Chaves	1 532	
		Hospital Padre Américo – Vale do Sousa	10 748	
		Hospital Distrital da Figueira da Foz	3 538	
		Hospital Geral de Santo António	7 121	
		Hospital de São Teotónio - Viseu	8 325	
		Hospital de Santo André	14 373	
		HPP-Hospitais Privados de Portugal	13 592	
		IPOFG – Centro Regional Oncologia do Porto	11 295	
		Qualidade de Basto, Emp Desenv. do Tecido Económico Local	325 486	
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	22 092	
			Subtotal	1 034 648
			FORPESCAS-Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas	DOCAPESCA
		Entidades não pertencente ao SPE	4 407	
		Subtotal	5 927	
	Total 05.01.02		1 040 575	
08.01.01	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	EDP – Electricidade de Portugal	2 667 153	
		API – Agência Portuguesa para o Investimento	69 656 966	
		Subtotal	72 324 119	
	Instituto de Turismo de Portugal	ENATUR – Empresa Nacional de Turismo	13 160 263	
		API – Agência Portuguesa para o Investimento	9 996	
	Infraquinta – Empresa de infraestruturas da Quinta do Lago	32 667		

(em euros)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
08.01.01	Instituto de Turismo de Portugal	Portalegrepolis-Sociedade Desenvolvimento Prog.Polis em Portalegre	213 684
		Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril	5 091 246
		Empresa Municipal Figueira Grande Turismo	195 850
		ESUC – Empresa de Serviços Urbanos de Cascais	6 688 353
		Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva	206 749
		Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva	945 693
	Subtotal		26 544 501
	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação	2 224 786
		IPOFG – Centro Regional Oncologia do Porto	66 454
		IPOFG – Centro Regional Oncologia de Lisboa	36 380
		Hospital de S. Sebastião	20 509
	Subtotal		2 348 129
	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	Lotaçor – Serviço Açoreano de Lotas	2 471 199
		DOCAPESCA – Portos e Lotas	238 314
		Companhia das Lezírias	6 489
		EDIA – Emp.de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	18 358 535
	Subtotal		21 074 537
	Instituto da Qualidade em Saúde	Hospital de Santa Marta	312
		IPOFG – Centro Regional Oncologia do Porto	24 544
Centro Hospitalar do Alto Minho		269 929	
Subtotal		294 785	
Administração Regional de Saúde do Algarve	Entidade não pertencente ao SPE	1 147	
Subtotal		1 147	
Hospital Maria Pia	Entidade não pertencente ao SPE	139	
Subtotal		139	
Total 08.01.01			122 587 357
09.06.02	Instituto Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	API – Agência Portuguesa para o Investimento	98 375 000
		Subtotal	
	Instituto de Turismo de Portugal	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	483 808
		Subtotal	
	Instituto de Emprego e Formação Profissional	Fundão Verde – Espaços e Jardins	13 419
VALLIS HABITA-Soc. Municipal Gestão Empreend. Hab. Valongo		2 068	
Subtotal		15 487	
Total 09.06.02			98 874 295
09.07.02	Fundo de Regularização da Dívida Pública	RTP – Rádio e Televisão de Portugal	27 099 999
		CostaPólis	3 780 000
	Subtotal		30 879 999
	Instituto de Turismo de Portugal	Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva	834
		Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva	103
		ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	1 538 500
Subtotal		1 539 437	
Total 09.07.02			32 419 436
09.08.02	Instituto Nacional de Habitação	Coimbra Viva – Sociedade de Reabilitação Urbana	153 000
		Viseu Novo – Sociedade de Reabilitação Urbana	450 000
Total 09.08.02			603 000
09.09.02	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	Fundo de Investimento Qualificado – Agrocapital	5 347 327
Total 09.09.02			5 347 327
Total dos fluxos			280 659 600

Fonte: Elementos fornecidos pela DGO e pelos diversos serviços processadores.

As aplicações do FRDP foram objecto de análise no ponto 7.4 do Capítulo VII.



Assim, como ilustra o quadro, do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos FSA a favor de entidades do SPE, no valor de €280,7 milhões, apurou-se que cerca de €1,0 milhão, foram processados por vários organismos (IEFP, INFM, FORPESCAS, ARS do Algarve, Hospital Maria Pia e Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Técnica de Lisboa), para entidades que não fazem parte do sector público empresarial.

Este procedimento contraria o disposto no art.º 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

Foram ouvidos os organismos envolvidos acima referidos (IEFP, INFM, FORPESCAS, ARS do Algarve, Hospital Maria Pia e Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Técnica de Lisboa), os quais, nas suas respostas, confirmaram a incorrecta classificação das respectivas despesas, com excepção do Instituto de Emprego e Formação Profissional, que não se pronunciou.

10.5 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos

A Conta Geral do Estado, no Mapa 28 (Vol.II - tomo I), evidencia os fluxos do SPE para os SFA, classificados nos agrupamentos económicos 06–“Transferências correntes” e 10–“Transferências de capital”, que constam do quadro seguinte.

Relativamente às receitas de activos financeiros com origem no SPE, o novo classificador, para além de não individualizar as sociedades financeiras, também agrega as receitas provenientes das sociedades não financeiras, pelo que essa informação não consta do quadro seguinte.

Quadro X.19 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das receitas	Valor
	Receitas correntes	4 358,4
06.00.00	Transferências correntes	4 358,4
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	4 358,4
	Receitas de capital	1 164 944,5
10.00.00	Transferências de capital	1 164 944,5
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 164 944,5
	Total	1 169 302,9

Fonte: CGE/2005.

De seguida apresenta-se um quadro com as receitas dos serviços e fundos autónomos provenientes do SPE:

Quadro X.20 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE

(em euros)

Cód. cl. econ.	Entidade beneficiária	Serviço processador	Valor	
06.01.01	Caixa Geral de Aposentações	EPUL – Empresa Pública Urbanização Lisboa	18 071	
	Subtotal		18 071	
	Obra Social do Ministério das Obras Públicas	ANA – Aeroportos de Portugal		84 027
		NAV – Navegação Aérea de Portugal		51 950
		APA – Administração do Porto de Aveiro		68 196
		APSS – Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra		80 893
		EP-Estradas de Portugal		438 948
	Subtotal		724 014	
	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge	Entidade não pertencente ao SPE	12 288	
	Subtotal		12 288	
	Centro de Histocompatibilidade do Centro	Entidades não pertencentes ao SPE	24 000	
	Subtotal		24 000	
	Administração Regional de Saúde do Centro	Entidades não pertencentes ao SPE	180 004	
	Subtotal		180 004	
	Administração Regional de Saúde do Norte	Entidade não pertencente ao SPE	280 893	
	Subtotal		280 893	
	Hospitais da Universidade de Coimbra	Entidade não pertencente ao SPE	17 147	
	Subtotal		17 147	
	Hospital Ortopédico do Outão	Entidade não pertencente ao SPE	53 720	
	Subtotal		53 720	
	Hospital Distrital de Mirandela	Entidade não pertencente ao SPE	86 365	
	Subtotal		86 365	
	Hospital José Luciano de Castro-Anadia	Entidade não pertencente ao SPE	7 800	
	Subtotal		7 800	
	Hospital Visconde de Salreu-Estarreja	Entidade não pertencente ao SPE	2 443	
	Subtotal		2 443	
	Hospital do Litoral Alentejano	Entidade não pertencente ao SPE	1 610	
	Subtotal		1 610	
	Universidade de Aveiro	APA-Administração do Porto de Aveiro	215	
	Subtotal		215	
	Faculdade de Medicina da Universidade do Porto	Hospital S. Sebastião	30 254	
		Entidade não pertencente ao SPE	45 070	
	Subtotal		75 324	
Instituto Superior de Economia e Gestão	Entidades não pertencentes ao SPE	118 927		
Subtotal		118 927		
Instituto Politécnico de Tomar	Entidade não pertencente ao SPE	5 575		
Subtotal		5 575		
Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia	RTP-Rádio e Televisão de Portugal	2 750 000		
Subtotal		2 750 000		
Total 06.01.01			4 358 395	
10.01.01	Caixa Geral de Aposentações	CTT – Correios de Portugal	229 214	
		RDP – Radiodifusão Portuguesa	975 678	
		NAV – Navegação Aérea de Portugal	17 673 594	
		ANA – Aeroportos de Portugal	68 169 066	
		INMC – Imprensa Nacional Casa da Moeda	1 902 904	
	Fundo de Pensões da CGD	1 075 923 000		
	Subtotal		1 164 873 457	
	Instituto Portuário e dos Transportes	APA – Administração do Porto de Aveiro	45 210	
		APSS – Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra	22 503	
	Subtotal		67 713	
Universidade de Aveiro	Hospital Infante D.Pedro	3 335		
Subtotal		3 335		
Total 10.01.01			1 164 944 505	
Total dos fluxos			1 169 302 900	

Fonte: Elementos fornecidos pelas entidades beneficiárias.



Tribunal de Contas

Da análise do quadro anterior verifica-se que, dos fluxos classificados na CGE na rubrica 06.01.01-“Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas”, a favor dos FSA (€4 358,4 milhares), €835,0 milhares, foram indevidamente classificados, por não serem provenientes de entidades pertencentes ao SPE.

Este procedimento contraria o disposto no art.º 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), quanto à especificação das receitas públicas que deve obedecer, ao código da classificação económica.

Assim, recomenda-se aos serviços beneficiários dessas receitas (Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, Centro de Histocompatibilidade do Centro, Administração Regional de Saúde do Centro, Administração Regional de Saúde do Norte, Hospitais da Universidade de Coimbra, Hospital Ortopédico do Outão, Hospital Distrital de Mirandela, Hospital José Luciano de Castro-Anadia, Hospital Visconde de Salreu-Estarreja, Hospital do Litoral Alentejano, Faculdade de Medicina da Universidade do Porto, Instituto Superior de Economia e Gestão e Instituto Politécnico de Tomar), um maior cuidado na classificação das mesmas.

Exercido o contraditório, a Administração Regional de Saúde do Norte, os Hospitais da Universidade de Coimbra, o Hospital Ortopédico do Outão, o Hospital Visconde de Salreu-Estarreja, o Hospital do Litoral Alentejano, a Faculdade de Medicina da Universidade do Porto e o Instituto Superior de Economia e Gestão, confirmam, nas suas respostas, as incorrecções, referindo, de um modo geral, que irão, no futuro, corrigir a situação.

As demais entidades (Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, Centro de Histocompatibilidade do Centro, Administração Regional de Saúde do Centro, Hospital Distrital de Mirandela, Hospital José Luciano de Castro-Anadia, e Instituto Politécnico de Tomar), não se pronunciaram.

Foram igualmente ouvidos sobre o presente capítulo o Ministro das Finanças, que não se pronunciou, e a Direcção-Geral do Orçamento que, na sua resposta, refere “...*que as recomendações/observações quanto ao classificador económico das receitas e despesas públicas, com implicações na informação mais detalhada, serão tidas em consideração e objecto de análise em futuras revisões/ajustamentos que venham a ocorrer*”.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XI
Fluxos Financeiros com a União
Europeia



XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

11.1 – Considerações gerais

De acordo com o disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, deve apreciar a actividade financeira do Estado em matéria de fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

A informação constante da CGE/2005, em matéria de previsão e execução dos fluxos financeiros com a UE, é a seguinte:

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia - 2005

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão (*)	Execução (**)	Variação	
			Valor	%
1. Transferências de Portugal para a UE	1 495,6	1 382,2	-113,4	-7,6
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	110,9	108,0	-2,9	-2,6
Recursos próprios IVA	216,4	217,9	1,5	0,7
Recurso complementar PNB (b)	1 051,8	944,5	-107,3	-10,2
Compensação ao Reino Unido	116,5	115,9	-0,6	-0,5
Outras Reservas	0	1,8	1,8	0
Restituições e reembolsos diversos	0	(5,9)	-5,9	0
2. Transferências da UE para Portugal	4 699,0	3 763,1	-935,9	-19,9
FEOGA-Garantia	1 001,0	891,9	-109,1	-10,9
FEDER	2 242,0	1 602,9	-639,1	-28,5
FEOGA-Orientação	345,0	229,7	-115,3	-33,4
FSE	659,0	696,2	37,2	5,6
Fundo de Coesão	418,0	270,3	-147,7	-35,3
IFOP	34,0	17,6	-16,4	-48,2
Diversos	0	54,5	54,5	0
Saldo Global (2-1)	3 203,4	2 380,9	-822,5	-25,7

(*) Valores inscritos no Relatório ao OE para 2005.

(**) CGE/2005 – Vol. I.

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e a isoglucose.

(b) Inclui reservas.

Através de uma primeira análise feita a estes fluxos e da confrontação entre o previsto e o executado, observa-se desde logo que o “Saldo Global” ficou aquém dos valores estimados em cerca de €822,5 milhões. Para além do menor volume registado nas transferências para a UE, onde ocorreu um desvio de €113,4 milhões (-7,6%), verificou-se, fundamentalmente, uma diminuição dos fluxos provenientes da UE, face ao previsto, de cerca de €935,9 milhões (-19,9%).

Tendo em conta as previsões para 2005, nas transferências da UE para Portugal, verificou-se que, com excepção das rubricas relativas ao “FSE” e aos “Diversos”, ocorreram quebras na generalidade dos fundos estruturais, com especial relevo no FEDER (€639,1 milhões) e no Fundo de Coesão (€147,7 milhões).

Os dados constantes da CGE (Vol. I) em matéria de execução dos fluxos financeiros relativos a cada fundo, são os registados na DGT como provenientes da CE e não os aplicados como despesa pública pois, tal como se vem referindo nos últimos Pareceres sobre as anteriores CGE, também a presente Conta, nos Mapas anexos, não evidencia, de forma sistemática e global, a execução orçamental dos montantes transferidos no âmbito dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se a mesma disseminada nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários organismos que a integram¹.

Nas suas alegações, no âmbito do contraditório, a DGO limitou-se a referir que “(...) eventualmente, poderemos melhorar/completar a informação dos fluxos financeiros em termos de execução, tomando em linha de conta a sua origem (...)”, acrescentando que “(...) é uma questão que vamos aprofundar, para aquilatar da sua viabilidade, a curto prazo”.

Considerando esta limitação, as análises que se seguem não puderam limitar-se à informação constante da CGE, tendo também por base informação recolhida junto da CE e do TCE, e, internamente, na DGDR², na DGT³ e no IFADAP/INGA⁴. É de referir ainda que, à data dos trabalhos de análise, não se encontrava aprovado o Relatório Anual do QCA III – 2005, pelo que os dados oriundos da Comissão de Gestão do QCA se limitaram à informação financeira.

11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a UE

11.2.1 – Enquadramento

O sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias está actualmente regulado na Decisão n.º 2000/597/CE, EURATOM, do Conselho, de 29 de Setembro, aprovada para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2001, de 18 de Dezembro, e ratificada pelo Decreto da Presidência da República n.º 62/2001, da mesma data.

As transferências para a UE, destinadas a financiar o seu orçamento, são essencialmente constituídas pelos recursos próprios comunitários, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais, provenientes dos direitos aduaneiros, agrícolas e das quotas sobre o açúcar e isoglucose, e os recursos próprios não tradicionais, designados por contribuição financeira, que incluem os provenientes do IVA, os calculados com base no PNB, a Compensação ao Reino Unido e Outras Reservas.

As cobranças dos direitos aduaneiros e agrícolas incidem principalmente sobre os produtos importados não sujeitos à Política Agrícola Comum (PAC), constituindo estes recursos uma receita consignada.

A contribuição financeira, no tocante aos recursos provenientes do IVA, foi calculada mediante a aplicação de uma taxa uniforme à base tributável deste Imposto, limitada a 50% do Produto Nacional Bruto (PNB).

¹ Não obstante, já constam do Mapa 17 (Desenvolvimento das despesas), no que aos serviços integrados diz respeito, as fontes de financiamento (Vide CGE/2005) – Volume II - Tomo IV – págs. 453 e 454.

² Entidade que assume a Presidência da Comissão de Gestão e da Comissão de Acompanhamento do QCA III.

³ Entidade onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e do QCA III que têm como titulares a CE, as Autoridades de Pagamento dos fundos estruturais e os Gestores dos programas operacionais.

⁴ O IFADAP/INGA é o organismo que assegura a gestão e o pagamento das verbas relacionadas com o FEOGA-Garantia.



Relativamente aos recursos próprios com base no PNB, a taxa de incidência é determinada no decurso do processo orçamental, em percentagem do PNB dos Estados-Membros, por forma a suportar integralmente a parte do orçamento da UE não financiada pelos outros recursos próprios e por outras receitas.

As Outras Reservas referem-se a ajudas de emergência e a garantias de empréstimos: a sua mobilização é efectuada pela CE no decurso do exercício orçamental, em caso de necessidade.

A Compensação a favor do Reino Unido, para correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a UE e este Estado-Membro, foi mantida na referida Decisão sobre Recursos Próprios.

Apresentam-se, no quadro e no gráfico seguintes, as previsões relativas às transferências para a UE dos recursos próprios tradicionais e os montantes dessas transferências constantes da CGE:

Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2005

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão do Governo (a) (1)	Orçamento Inicial (b) (2)	Diferença (3)=(2)-(1) (3)	CGE (c) (4)	Diferença (5)=(4)-(2) (5)
Recursos próprios tradicionais	110,9	147,8	36,9	144,0	-3,8
Direitos aduaneiros		107,0	-	115,1	8,1
Direitos agrícolas	110,9	39,0	-	25,9	-13,1
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose		1,8	-	3,0	1,2
Contribuição financeira	1 384,7	1 292,8	-91,9	1 280,0	-12,8
Recursos próprios IVA	216,4	206,7	-9,7	217,9	11,2
Recurso complementar PNB	1 046,0	952,8	-93,2	944,5	-8,3
Compensação ao Reino Unido	116,5	127,1	10,6	115,8	-11,3
Outras Reservas	5,8	6,1	0,3	1,8	-4,3
Total	1 495,6	1 440,6	-55,0	1 423,8	-16,8

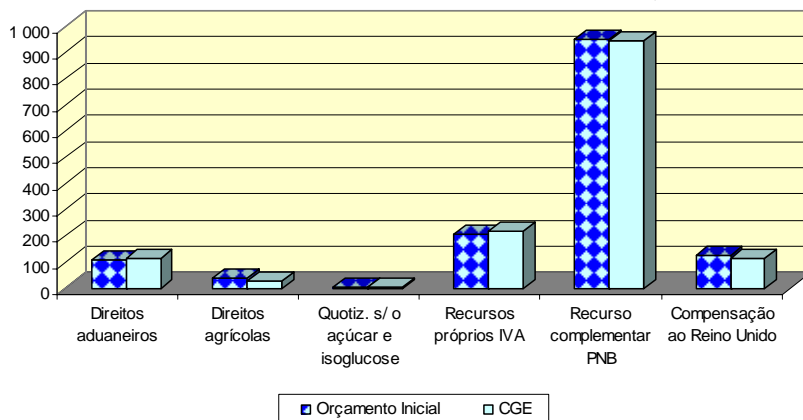
(a) Valores inscritos no Relatório do OE para 2005.

(b) Lei n.º 55-B/2004 (OE/2005), Diário da República n.º 304, I Série A, de 30 de Dezembro.

(c) CGE/ 2005.

Gráfico XI.1 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2005

(em milhões de euros)



Comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no OE com o valor dos pagamentos, verifica-se que:

- ◆ Os Recursos Próprios Tradicionais apresentam um decréscimo de €3,8 milhões, devido à descida dos Direitos Agrícolas em €13,1 milhões, compensada em parte pela subida dos Direitos Aduaneiros e da Quotização s/ o açúcar e isoglucose, num total de €9,3 milhões;
- ◆ Relativamente à Contribuição Financeira, os pagamentos revelam-se inferiores em €12,8 milhões, contribuindo para este facto o decréscimo do Recurso Complementar PNB (€8,3 milhões), a Compensação ao Reino Unido (€11,3 milhões) e as Outras Reservas (€4,3 milhões). Por outro lado, os Recursos Próprios IVA tiveram um acréscimo de €11,2 milhões.

As estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 146/IX (Orçamento do Estado para 2005) não coincidem com os montantes das dotações iniciais inscritas no OE, conforme se observa no Quadro XI.1, verificando-se, assim, que ainda não foram tidas em consideração as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres.

11.2.2 – Recursos próprios tradicionais

As dotações orçamentais que suportam as transferências para a UE dos recursos próprios tradicionais, estão inscritas no Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários”, do orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 01 – “Recursos Próprios Tradicionais”, em várias alíneas (Ao, Bo, Co) da rubrica da classificação económica 04.09.01 – “Transferências correntes / Resto do Mundo/União Europeia/Instituições”.

Em conformidade com o disposto na já referida Decisão do Conselho n.º 597/2000 (CE, EURATOM), de 29 de Setembro, relativa ao financiamento do orçamento da UE, Portugal, como Estado-Membro, deverá, no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 de cada mês, proceder à transferência para a Conta da CE, aberta junto do Tesouro, dos montantes correspondentes a 75% dos Direitos Aduaneiros e dos Direitos Niveladores Agrícolas apurados, cobrados pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), bem como a 75% das Quotizações sobre o Açúcar e a Isoglucose apurada pelo IFADAP/INGA.

Nos termos previstos no n.º 3 do artigo 2.º da mesma Decisão, **os restantes 25%** dos montantes apurados pela DGAIEC e pelo IFADAP/INGA deverão ser retidos por cada Estado-Membro, a título de despesas de cobrança, do seguinte modo: 96% para Receita do Estado e 4% para o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA).

Os pagamentos totais, por mês, referentes aos Recursos próprios tradicionais, tal como constam da Conta Geral do Tesouro/2005, são os apresentados no Quadro XI.3, no qual se discrimina também a parte correspondente aos 75% que foram postos à disposição da UE e os 25% que foram retidos.



Quadro XI.3 – Recursos próprios tradicionais

(em euros)

Meses	Direitos aduaneiros	Direitos niveladores agrícolas	Quotiz. s/ açúcar e isoglucose	Total	75%	25%
Janeiro	8 913 554,08	843 939,00		9 757 493,08	7 318 119,81	2 439 373,27
Fevereiro	8 891 889,56	2 129 456,35		11 021 345,91	8 266 009,43	2 755 336,48
Março	10 180 466,73	2 230 253,56		12 410 720,29	9 308 040,22	3 102 680,07
Abril	8 770 422,37	1 307 448,75		10 077 871,12	7 558 403,34	2 519 467,78
Mai	10 322 247,51	1 871 452,77		12 193 700,28	9 145 275,21	3 048 425,07
Junho	9 679 090,84	7 144 855,41	1 228 240,30	18 052 186,55	13 539 139,92	4 513 046,63
Julho	10 035 832,44	2 831 594,48		12 867 426,92	9 650 570,19	3 216 856,73
Agosto	9 651 945,85	2 902 523,49		12 554 469,34	9 415 852,01	3 138 617,33
Setembro	9 649 978,19	1 310 271,17		10 960 249,36	8 220 187,02	2 740 062,34
Outubro	8 760 466,52	1 281 899,65		10 042 366,17	7 531 774,63	2 510 591,54
Novembro	10 347 776,56	784 986,14		11 132 762,70	8 349 572,03	2 783 190,67
Dezembro	9 848 764,34	1 291 339,38	1 824 664,61	12 964 768,33	9 723 576,26	3 241 192,07
Total da despesa	115 052 434,99	25 930 020,15	3 052 904,91	144 035 360,05	108 026 520,07	36 008 839,98

Da leitura do quadro resulta que os valores cobrados se elevaram a €144.035.360,05, tendo sido posto à disposição da UE o montante de €108.026.520,07, correspondendo a 75% do valor total cobrado, conforme quadro XI.I, constituindo o remanescente de 25% receita do Estado e do FEA, no valor de €36.008.839,98.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamental no que concerne aos recursos próprios tradicionais:

Quadro XI.4 – Recursos próprios tradicionais - Execução orçamental

(em euros)

Designação	Dotação inicial	Alterações Orçamentais			Dotação corrigida (2)	Pagamentos (2)	Saldos
		Reforços (1)	Anulações (1)	Total			
Direitos Aduaneiros	107 000 000,00	8 052 435,00		8 052 435,00	115 052 435,00	115 052 434,99	0,01
Direitos niveladores Agrícolas	39 000 000,00		9 305 340,00	9 305 340,00	29 694 660,00	25 930 020,15	3 764 639,85
Quotização s/ açúcar e isoglucose	1 800 000,00	1 252 905,00		1 252 905,00	3 052 905,00	3 052 904,91	0,09
Total	147 800 000,00	9 305 340,00	9 305 340,00	18 610 680,00	147 800 000,00	144 035 360,50	3 764 639,50

(1) Direcção-Geral do Orçamento.
(2) Direcção-Geral do Tesouro.

Pelos dados registados no quadro acima verifica-se que, para assegurar os pagamentos do mês de Dezembro, houve necessidade de se proceder, por gestão flexível, às seguintes alterações orçamentais:

- ◆ Reforços de verbas, na ordem dos €9.305.340,00, dos quais, o valor de €8.052.435,00 é referente a direitos aduaneiros e a importância de €1.252.905,00 respeitante à quotização sobre o açúcar e a isoglucose;
- ◆ Anulações, no montante de €9.305.340,00, relativas a direitos niveladores agrícolas.

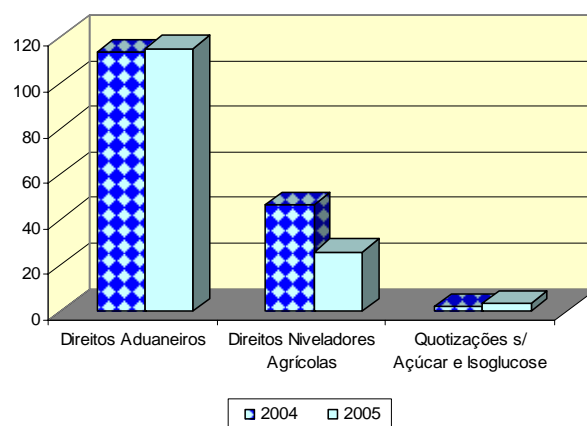
No quadro e gráfico seguintes comparam-se os montantes dos “Recursos Próprios Tradicionais” transferidos para a UE, nos anos de 2004 e 2005.

Quadro XI.5 – Recursos próprios tradicionais – Evolução

(em euros)

Designação	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Direitos Aduaneiros	113 506 347,00	115 052 434,99	1 546 087,99	1,3
Direitos Niveladores Agrícolas	46 641 962,45	25 930 020,15	-20 711 942,30	-44,4
Quotizações s/ Açúcar e Isoglucose	2 143 530,94	3 052 904,91	909 373,97	42,4
Total	162 291 840,39	144 035 360,50	-18 256 479,89	-11,24

Gráfico XI.2 – Recursos próprios tradicionais – Evolução



Pela análise da evolução dos recursos próprios tradicionais verifica-se que os Direitos Niveladores Agrícolas decresceram 44,4%, enquanto os Direitos Aduaneiros e as Quotizações s/ o Açúcar e a Isoglucose registaram acréscimos de 1,3 % e 42,4 %, respectivamente.

11.2.3 – Recursos próprios não tradicionais

As dotações orçamentais que suportam as transferências, para a UE, dos recursos próprios não tradicionais estão inscritas no Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários”, do orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 02 – “Contribuição financeira”, em várias alíneas (Ao, Bo, Co e Do) da rubrica da classificação económica 04.09.01 – “Transferências correntes / Resto do Mundo / União Europeia / Instituições”.

Tal como as relativas aos recursos próprios tradicionais, também as transferências referentes à contribuição financeira deverão ser efectuadas para a Conta da Comissão Europeia aberta junto do Tesouro, no primeiro dia útil de cada mês, de acordo com o disposto no parágrafo 3º do artigo 10.º do Regulamento (CE, EURATOM), n.º 1150/2000, do Conselho, de 22 de Maio.

Os valores devidos por Portugal no mês seguinte, a título de recursos próprios IVA, recurso complementar PNB e compensação ao Reino Unido, são os indicados mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento da CE.



No mês de Agosto ocorreu uma transferência relativa à contribuição de Portugal para “Outras Reservas”, tendo o respectivo montante sido indicado também pela Direcção-Geral do Orçamento da CE.

Para fixar o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário, a UE tomou como base as previsões para o ano de 2005, referentes ao PNB, apresentadas pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

Os pagamentos efectuados no ano de 2005 foram os seguintes:

Quadro XI.6 – Contribuição financeira - Fluxos financeiros

(em euros)

Meses	Recursos próprios IVA	Recurso complementar PNB	Compensação ao Reino Unido	Outras Reservas	Total
Janeiro	48 682 152,44	229 402 387,13	26 206 091,33		304 290 630,90
Fevereiro	12 621 298,78	61 513 967,42	6 794 171,82		80 929 438,02
Março	14 424 341,46	66 882 488,60	7 764 767,80		89 071 597,86
Abril	10 818 256,10	50 161 866,45	5 823 575,85		66 803 698,40
Mai	14 424 341,46	66 882 488,60	7 764 767,80		89 071 597,86
Junho	14 424 341,46	66 882 488,60	7 764 767,80		89 071 597,86
Julho	14 424 341,46	66 882 488,60	7 764 767,80		89 071 597,86
Agosto	14 424 341,48	66 500 886,60	7 764 767,80	1 822 257,47	90 512 253,35
Setembro	18 030 426,83	83 555 410,50	9 705 959,75		111 291 797,08
Outubro	19 303 199,33	29 516 656,30	9 172 239,75	-5 030,77	57 987 064,61
Novembro	18 157 704,08	78 151 535,08	9 652 587,75		105 961 826,91
Dezembro	18 157 704,08	78 161 263,51	9 652 587,75		105 971 555,34
Total despesa	217 892 448,96	944 493 927,39	115 831 053,00	1 817 226,70	1 280 034 656,05

Fonte: Valores indicados mensalmente pela CE à Direcção-Geral do Tesouro.

Não tendo sido possível à DGT processar a despesa por via orçamental (através do SIC – Sistema de Informação Contabilística), nos primeiros dias de Janeiro de 2005, a contribuição financeira relativa a este mês, no montante de €304.290.630,90, foi efectuada por “Antecipação de Receitas – alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho”, enquadrando-se esta operação nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro.

Salienta-se ainda que a regularização orçamental do referido pagamento foi efectuada em 24 de Janeiro, após a autorização do respectivo Pedido de Libertação de Créditos (PLC).

Aquando do pagamento do duodécimo referente ao mês de Dezembro de 2005, no montante de €18.157.704,08, na rubrica “Recursos Próprios IVA”, apenas existia disponível o saldo de €6.480.175,12, pelo que foi necessário efectuar transferências orçamentais entre rubricas por forma a utilizar os saldos excedentários nos montantes de €8.327.417,61, do PNB, €640.464,00, da compensação ao Reino Unido e €5.031,30, de Outras Reservas, conforme se especifica no quadro XI.7.

Para obtenção do montante de €2.704.617,00 necessário para perfazer o duodécimo acima citado, foi efectuada um pedido de reforço, através da dotação provisional, ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, o qual foi autorizado, por despacho em 24 de Novembro de 2005, tendo a respectiva regularização orçamental sido efectuada em 29 de Dezembro.

Salienta-se ainda que os pagamentos referentes aos meses de Janeiro e Dezembro/2005, irão suportar juros de mora que serão pagos no exercício de 2006, de acordo com o disposto no artigo 11.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000.

Na sequência da não participação da Dinamarca em algumas políticas de Justiça e de Assuntos Internos, no ano de 2004, foi solicitado pela CE a cada Estado-Membro um pagamento suplementar (em função do seu PNB), de acordo com o disposto no artigo 10.º do citado diploma.

Assim, a título de recurso complementar PNB, foi englobado no pagamento da contribuição financeira do mês de Dezembro, o valor de €9.728,43, passando a perfazer €78.161.263,51 (€78.151.535,08 + €9.726,43).

Durante o ano de 2005, foram também processadas pela CE três restituições, a título de “Correcção ao Reino Unido”, nos montantes de €4.899.931,70, €489.993,17 e €489.993,17, em Outubro, Novembro e Dezembro de 2005, respectivamente, num total de cerca de €5,9 milhões, conforme Quadro XI.1.

De referir ainda que, no mesmo ano, foi feito um ajustamento na contribuição portuguesa, em resultado da reavaliação do PIB realizada pelo Instituto Nacional de Estatística, tendo daí resultado a necessidade de um pagamento adicional, no montante de € 202,4 milhões, que será efectuado em 2006.

O quadro seguinte pormenoriza a execução orçamental relativa aos recursos próprios não tradicionais ou contribuição financeira:

Quadro XI.7 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental

(em euros)

Designação	Dotação Inicial	Alterações Orçamentais			Dotação corrigida (2)	Pagamentos (2)	SalDOS
		Reforços (1)	Anulações (1)	Total			
Rec.próprios IVA	206 731 906,00	8 972 912,00 2 704 617,00	516 986,00	11 160 543,00	217 892 449,00	217 892 448,96	0,04
Rec.compl. PNB	952 821 345,00		8 327 417,00	(8 327 417,00)	944 493 928,00	944 493 927,39	0,61
Comp. Reino Unido	127 153 058,00		640 464,00 10 681 541,00	(11 322 005,00)	115 831 053,00	115 831 053,00	-
Outras Reservas	6 187 178,00		5 031,00 4 364 920,00	(4 369 951,00)	1 817 227,00	1 817 226,70	0,30
Total	1 292 893 487,00	11 677 529,00	24 536 359,00	(12 858 830,00)	1 280 034 657,00	1 280 034 656,05	0,95

(1) Direcção-Geral do Orçamento.

(2) Direcção-Geral do Tesouro.

Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano de 2005, houve necessidade de se recorrer a várias alterações orçamentais, nomeadamente:

- ◆ Reforços de verbas, no total de €11.677.529,00 (€8.972.912,00 + €2.704.617,00) respeitantes a recursos próprios IVA, operados por gestão flexível durante o 4.º trimestre;
- ◆ Anulações, no valor de €24.536.359,00, referentes a:
 - ◇ €516.986,00, a recursos próprios IVA, €10.681.541,00, a título de Compensação ao Reino Unido, e €4.364.920,00, a Outras Reservas, que constam no orçamento rectificativo do 3.º trimestre/2005;



- ◇ €8.327.417,00, ao recurso complementar PNB, €640.464,00, à Compensação ao Reino Unido, e €5.031,00, a Outras Reservas, que ocorreram por gestão flexível durante o 4.º trimestre/2005.

No quadro e gráfico abaixo, comparam-se os montantes dos recursos próprios não tradicionais transferidos para a UE, nos anos de 2004 e 2005:

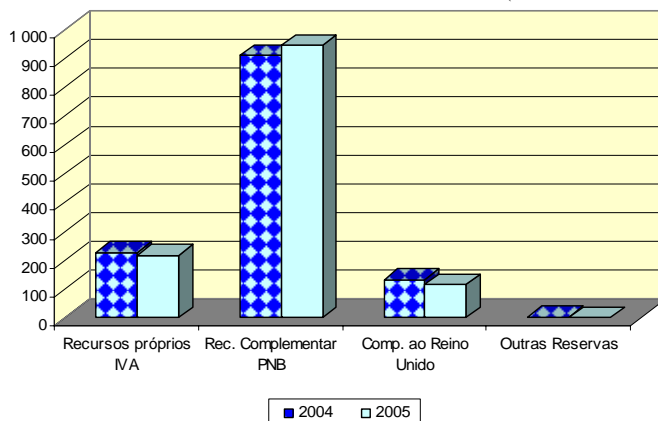
Quadro XI.8 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução

(em euros)

Designação	2004	2005	Variação	
			Valor	%
Recursos próprios IVA	226 557 669,35	217 892 448,96	-8 665 220,39	-3,8
Rec. Complementar PNB	909 352 894,45	944 493 927,39	35 141 032,94	3,8
Comp. ao Reino Unido	132 795 278,89	115 831 052,66	-16 964 226,23	-12,7
Outras Reservas	2 521 816,15	1 817 226,70	-704 589,45	-27,9
Total	1 271 227 658,84	1 280 034 655,71	8 806 996,87	6,9

Gráfico XI.3 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução

(em milhões de euros)



Pela análise do quadro e do gráfico anteriores, verifica-se um crescimento na contribuição financeira para o Orçamento da UE, no montante de €8.806.996,87, correspondente a 6,9%, o qual resulta do acréscimo de 3,8% no Recurso Complementar PNB, que compensou os decréscimos registados nos Recursos próprios IVA, na Compensação ao Reino Unido e em Outras Reservas, de 3,8%, 12,7% e 27,9%, respectivamente.

11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

11.3.1 – Enquadramento

O presente ponto é dedicado aos fluxos financeiros provenientes da UE e destinados a Portugal. Divide-se em três partes, integrando as seguintes temáticas:

- ◆ Portugal e os restantes Estados-Membros na distribuição dos recursos orçamentais da UE, no ano de 2005, com base na informação constante no Relatório Anual de Actividades do TCE;
- ◆ Transferências recebidas em Portugal e oriundas da UE, em 2005, bem como a respectiva execução financeira, incluindo os fundos estruturais subjacentes ao QCA III, o Fundo de Coesão II e o FEOGA-Garantia, compaginando informação prestada pela DGO, pela DGT e pela DGDR;
- ◆ Período de programação 2000-2006 – Análise da execução acumulada, a 31/12/2005, do QCA III e do Fundo de Coesão, tendo em conta a informação proveniente da DGDR.

11.3.2 – Portugal e os restantes Estados-Membros no contexto do financiamento comunitário

De acordo com a informação da CE recolhida junto do Tribunal de Contas Europeu¹, no âmbito da PAC e das Acções Estruturais, o orçamento da UE previa, para 2005, uma contribuição comunitária (dotações finais) de €81.746,3 milhões.

Destas dotações, destinadas aos países que integravam a UE, foram utilizados €81.229,0 milhões (99,4%), dos quais €48.465,8 milhões (59,7%) referentes a pagamentos no âmbito da PAC e €32.763,2 milhões (40,3%) respeitantes às Acções Estruturais.

Destes pagamentos, foram transferidos para Portugal cerca de €3.773,9 milhões, dos quais €2.877,4 milhões se destinaram às Acções Estruturais e €896,5 milhões à PAC, o que, em termos de UE, representou 8,8%² do valor total de pagamentos inerente às Acções Estruturais e 1,8%³ do total pago no âmbito da PAC.

O gráfico seguinte permite visualizar a posição portuguesa no contexto da estrutura financeira da UE nas secções da “Agricultura” e das “Acções Estruturais”.

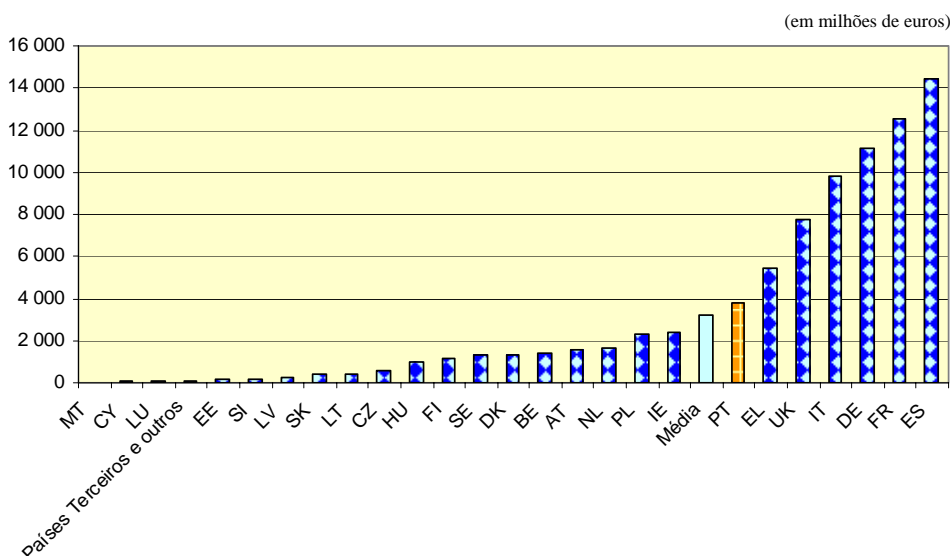
¹ Ponto de situação a 31/12/2005, recolhido junto do TCE.

² 10,2%, em 2004.

³ 1,9%, em 2004.



Gráfico XI.4 – Portugal no contexto do financiamento comunitário em 2005
(Secções da Agricultura e das Acções Estruturais)

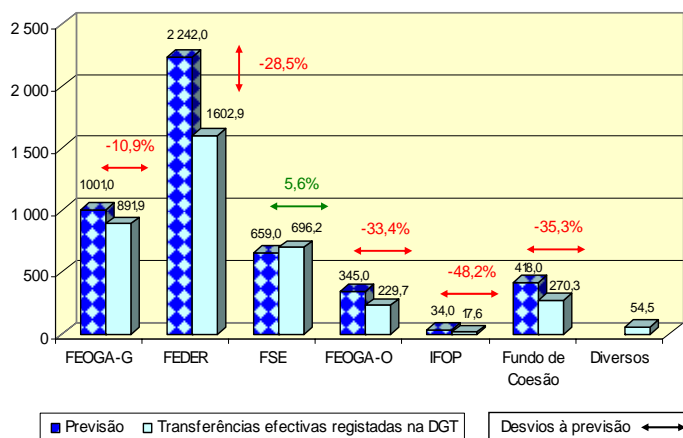


Fonte: Informação recolhida junto do TCE.

11.3.3 – Transferências e execução de fundos da UE em 2005

O gráfico e o quadro que se seguem evidenciam as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito dos fluxos financeiros oriundos da UE, assim como os desvios apurados.

Gráfico XI.5 e Quadro XI.9 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal - 2005



(em milhões de euros)

Fundos comunitários	Desvios à previsão	
	Valor	(%)
FEOGA-G	-109,1	-10,9
FEDER	-639,1	-28,5
FSE	37,2	5,6
FEOGA-O	-115,3	-33,4
IFOP	-16,4	-48,2
Fundo de Coesão	-147,7	-35,3
Diversos	54,5	0
Total	-935,9	-19,9

Fontes:
a) Informação constante na CGE/2005-Vol I;
b) DGT: Mapa dos Fluxos Financeiros com a UE em 2005.

Pela análise do gráfico e quadro anteriores, apura-se que as verbas transferidas da UE apresentaram um desvio de 19,9%¹ face às previsões governamentais para 2005. Com excepção dos fluxos

¹ 17,9% em 2004.

financeiros provenientes do FSE e dos incluídos na rubrica “Diversos”, todos os fundos estruturais registaram, neste ano, quebras significativas.

Em termos absolutos, ficaram por transferir €935,9 milhões, dos quais €639,1 milhões provenientes do FEDER, €147,7 milhões do Fundo de Coesão e €115,3 milhões do FEOGA-Orientação. Porém, em termos relativos, os maiores desvios registaram-se no IFOP, no Fundo de Coesão e no FEOGA-Orientação (-48,2%, -35,3% e -33,4%, respectivamente).

Face ao exposto, verifica-se que as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência, não obstante as disposições sobre os fundos estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, particularmente a prevista no n.º 2 do artigo 31.º, relativas à chamada regra “n+2”.

As verbas oriundas da UE financiaram uma parte dos investimentos do PIDDAC, apresentando o quadro que se segue a perspectiva do financiamento comunitário:

Quadro XI.10 – PIDDAC - Financiamento comunitário do PIDDAC - 2005

(em milhões de euros)

Financiamento comunitário	OE Inicial (*)	Disponível (**)	Execução Financeira (**)		
	Valor (1)	Valor (2)	Valor (3)	(%) 4=3/1	(%) 5=3/2
Cap.50	254,4	251,3	67,8	26,7	27,0
Outras Fontes	2 400,7	2 503,2	1 497,7	62,4	59,8
Total	2 655,1	2 754,5	1 565,5	59,0	56,8

Fonte: (*) Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro – OE/2005.

(**) DPP.

A execução financeira comunitária do PIDDAC revelou-se, em 2005, ainda mais baixa, não ultrapassando as taxas de execução de 59,0% face ao OE Inicial e de 56,8% face à dotação disponível, o que representou, face ao ano de 2004¹, um decréscimo de 0,2% e 2,9%, respectivamente.

A CGE de 2005, no Mapa XV, relativo ao PIDDAC, muito embora explicita os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, continua a não indicar quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando uma análise por fundo.

No Cap. IV do presente Parecer, faz-se uma análise mais detalhada do Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento.

11.3.3.1 – Execução do QCA III

No âmbito do QCA III previa-se, para o ano de 2005, a realização de uma despesa pública de €4.405,2 milhões, em que €2.818,0 milhões se traduziam na contribuição comunitária.

O quadro seguinte espelha, ao nível dos vários fundos estruturais, a repartição da despesa pública quer em termos da programação quer da execução.

¹ Recorda-se que, em 2004, a execução financeira comunitária do PIDDAC foi de 59,2%, face ao OE Inicial o que já representou um decréscimo de 4,8% face ao ano de 2003.



Quadro XI.11 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2005

(em milhões euros)

Fundos	Programação 2005		Execução 2005		Taxa de Execução (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	2 919,7	1 808,0	2 705,8	1 525,2	92,7	84,4
FSE	1 019,6	663,5	1 087,2	702,9	106,6	105,9
FEOGA-O	429,0	317,5	373,8	260,4	87,1	82,0
IFOP	36,9	29,0	47,5	36,0	128,7	124,1
Total	4 405,2	2 818,0	4 214,3	2 524,5	95,7	89,6

Fonte: DGDR - Ponto de situação a 31/12/2005.

Pela análise da execução dos fundos que constituem o QCA III apuraram-se taxas de execução¹ globais na ordem dos 95,7%, no que se refere à despesa pública total, e de 89,6%, no que respeita à despesa comunitária, verificando-se um decréscimo da execução relativamente ao ano anterior².

O IFOP (124,1%) e o FSE (105,9%) ultrapassaram as respectivas programações, superando, em termos da despesa executada, os níveis de execução obtidos nos anos anteriores. No que se refere ao FEDER e ao FEOGA-O, o nível de execução da despesa comunitária, em 2005, com taxas de 84,4% e 82,0%, respectivamente, foi inferior ao ocorrido em 2004, em que as mesmas taxas se situaram em 88,7% e 106,8%.

11.3.3.2 – Execução do Fundo de Coesão

No Fundo de Coesão I, associado ao período de programação 1993-1999, a DGDR registou a entrada de cerca de €0,2 milhões, correspondentes a saldos finais de projectos. A taxa de execução da despesa no sector do *ambiente* atingiu os 100%, em 2005, como já sucedera no sector dos *transportes* e na *assistência técnica*, no ano anterior.

No Fundo de Coesão II, em 2005, a DGDR registou uma execução da despesa total no valor de €358,9 milhões, repartida pelos sectores dos *transportes* (€209,3 milhões) e do *ambiente* (€149,1 milhões) e pela *assistência técnica* (€0,5 milhões), com pagamentos da CE no montante €265,3 milhões.

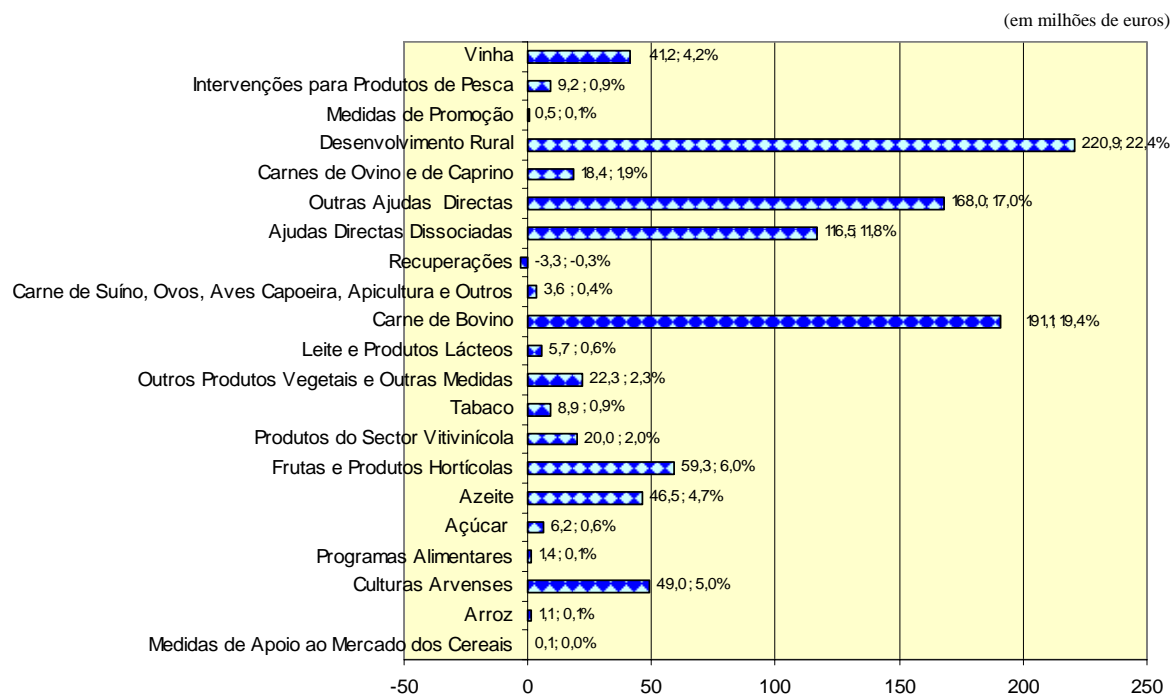
11.3.3.3 – Execução do FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia contempla um conjunto de ajudas, cuja repartição, em 2005, se apresenta no gráfico seguinte:

¹ Taxa de execução = % da despesa validada / despesa programada.

² Em 2004, as taxas de execução da despesa pública total e da despesa comunitária foram de 97,5% e 92,6%, respectivamente.

Gráfico XI.6 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia - 2005



Fonte: IFADAP/INGA – Ponto de situação apresentado a 08/02/2006.

De acordo com a informação financeira disponibilizada pelo IFADAP/INGA, em 2005, os pagamentos efectuados no âmbito do FEOGA-Garantia atingiram €986,6 milhões¹. Na distribuição das ajudas pelos diferentes tipos de despesas² destacam-se as concedidas ao Desenvolvimento Rural (22,4%), à Carne de Bovino (19,4%) e às Outras Ajudas Directas (17,0%) que, em conjunto, totalizaram 58,8%, portanto mais de metade do montante total pago.

11.3.3.4 – Outros instrumentos financeiros

No âmbito do QCA II, a DGDR continuou a registar, em 2005, a entrada de fundos, tendo sido recebidos cerca de €0,8 milhões³. Salienta-se que estes fluxos financeiros estão associados ao pagamento dos saldos finais (últimos 5%) dos vários PO que constituíram o QCA II, visto que a execução financeira, na perspectiva da realização da despesa e respectivos pagamentos aos beneficiários, já se encontra terminada desde 2002.

A DGT registou, ainda, na rubrica residual “Diversos” e na rubrica “Leader” o recebimento do valor total de €54,5 milhões oriundos da UE em 2005.

¹ Mais €104,6 milhões do que em 2004.

² De acordo com as rubricas do Orçamento da UE – Agricultura e Desenvolvimento Rural e Pescas.

³ Incluindo as iniciativas comunitárias.



11.3.4 – Análise dos fluxos financeiros da UE no contexto do período de programação 2000-2006

Neste ponto procede-se à análise da evolução das taxas de execução do QCA III e do Fundo de Coesão, considerando todo o período de programação, de modo a obter uma perspectiva de conjunto e de evolução plurianual.

11.3.4.1 – Fluxos financeiros da UE, por fundo comunitário

No âmbito do período de programação 2000-2006 do QCA III e do FEOGA-Garantia, os fluxos financeiros dos fundos provenientes da UE, de 2000 a 2005, foram os que se registam no quadro seguinte:

Quadro XI.12 – Transferências da UE relativas ao período de programação 2000-2006

(em milhões de euros)

Fundo / Instrumento Financeiro	Transferências da UE						Total (1)	Programação 2000/2006 (2)	(% (1)/(2))
	2000	2001	2002	2003	2004	2005			
FEDER	865,4	853,1	1 489,9	2 155,3	1 299,6	1 602,3	8 265,6	13 306,8	62,1
FSE	235,9	170,6	909,8	643,9	717,2	693,6	3 371,0	4 695,6	71,8
FEOGA-O	148,2	33,3	167,9	267,9	334,9	229,7	1 181,9	2 282,7	51,8
IFOP	15,2	0,0	22,0	36,0	37,9	17,6	128,7	225,8	57,0
Sub total 1	1 264,7	1 057,0	2 589,6	3 103,1	2 389,6	2 543,2	12 947,2	20 510,9	63,1
Fundo de Coesão II	3,0	277,5	346,6	210,9	285,4	269,9	1 393,3	2 156,2	64,6
Sub total 2	3,0	277,5	346,6	210,9	285,4	269,9	1 393,3	2 156,2	64,6
FEOGA-Garantia	652,8	873,0	753,6	849,5	823,2	891,9	4 844,0	-	-
Sub total 3	652,8	873,0	753,6	849,5	823,2	891,9	4 844,0	-	-
Total (Sub total 1+2+3)	1 920,5	2 207,5	3 689,8	4 163,5	3 498,2	3 705,0	19 184,5	-	-

Fonte: DGT relativamente às transferências da UE e DGDR relativamente à programação.

As transferências da UE, no final de 2005, situavam-se em €19.184,5 milhões. No âmbito do QCA III já tinham sido recebidos €12.947,2 milhões, o que significa cerca de 67,5% das verbas totais programadas.

Em termos acumulados merecem destaque as transferências ocorridas no âmbito do FEDER, que regista o maior valor no total dos fluxos financeiros provenientes da UE (€8.265,6 milhões – 43,1%) e, ainda, do FEOGA-Garantia (€4.844,0 milhões – 25,2%) e do FSE (€3.371,0 milhões – 17,6%).

11.3.4.2 – Execução financeira acumulada do QCA III

O QCA III foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 762, de 30 de Março, e alterado pela Decisão C (2004) 4588, de 19 de Novembro. No período de programação (2000 a 2006), prevê-se a execução de uma despesa pública total de €32.507,4 milhões, dos quais €20.510,8 milhões (63,0%) serão contribuição comunitária.

Abarcando o período já decorrido até 31 de Dezembro de 2005, verificou-se que o primeiro ano de vigência do QCA III foi marcado por uma baixa taxa de execução comunitária, de apenas 9,4%¹, que derivou, principalmente, do seu arranque tardio e coincidente com os trabalhos de encerramento do QCA II e da necessidade de preparação de normativos e dispositivos de funcionamento.

Nos anos de 2001 e 2002, assistiu-se a uma evolução progressiva da execução comunitária, a que correspondeu um aumento das taxas obtidas, que se fixaram nos 14,1%² e 26,6%³, respectivamente.

No ano de 2003, atingiu-se a taxa de 42,3%⁴, ficando, assim, evidente a sua aceleração em termos financeiros.

Em 2004, a execução financeira situou-se nos 51,8%⁵, ocorrendo, assim, uma evolução positiva de 9,5%, face ao ano anterior.

No final de Dezembro de 2005, a taxa de execução da despesa comunitária situou-se nos 64,2%, conforme se evidencia no quadro que se segue:

Quadro XI.13 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III no período 2000-2006

(em milhões euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2005		Taxa de Execução ⁶ (%)	
	Despesa Pública Total (1)	Despesa Comunitária (2)	Despesa Pública Total (3)	Despesa Comunitária (4)	Despesa Pública Total (5 = 3/1)	Despesa Comunitária (6 = 4/2)
FEDER	21 779,4	13 306,7	14 255,5	8 388,9	65,5	63,0
FSE	7 250,1	4 695,6	5 301,9	3 403,1	73,1	72,5
FEOGA-O	3 184,1	2 282,7	1 746,0	1 231,7	54,8	54,0
IFOP	293,8	225,8	182,7	142,2	62,2	63,0
Total	32 507,4	20 510,8	21 486,1	13 165,9	66,1	64,2

Fonte: DGDR – Ponto de Situação a 31/12/2005.

Em termos absolutos, a despesa total executada ascendeu, em 31 de Dezembro de 2005, aos €21.486,1 milhões, com uma despesa pública comunitária associada de €13.165,9 milhões, alcançando-se, assim, uma taxa de execução de 66,1% e 64,2%, respectivamente. De entre os fundos estruturais, o FSE é aquele cuja taxa de execução da despesa comunitária é mais alta (72,5%) destacando-se, ainda, o FEDER e o IFOP, ambos com taxas de 63,0%. O FEOGA-Orientação apresenta uma execução inferior, registando, em 31 de Dezembro de 2005, uma taxa de apenas 54,0%.

No gráfico seguinte pode visualizar-se, em termos absolutos e acumulados, a situação financeira dos vários PO que constituem o QCA III, em 31 de Dezembro de 2005.

¹ Vide Parecer sobre a CGE/2000.

² Vide Parecer sobre a CGE/2001.

³ Vide Parecer sobre a CGE/2002.

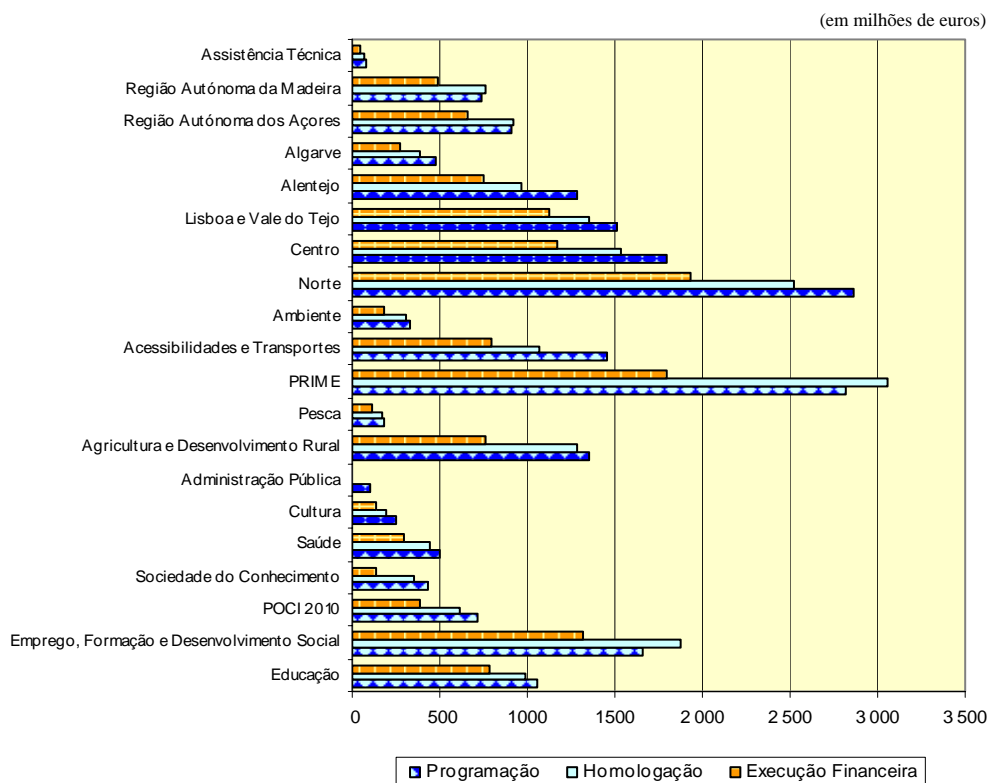
⁴ Vide Parecer sobre a CGE/2003.

⁵ Vide Parecer sobre a CGE/2004.

⁶ Percentagem de despesa executada a 31/12/2005, na programação 2000/2006.



Gráfico XI.7 – Execução Comunitária por PO - 2000/2006 - em 31/12/2005



Fonte: DGDR - Ponto de Situação a 31/12/2005.

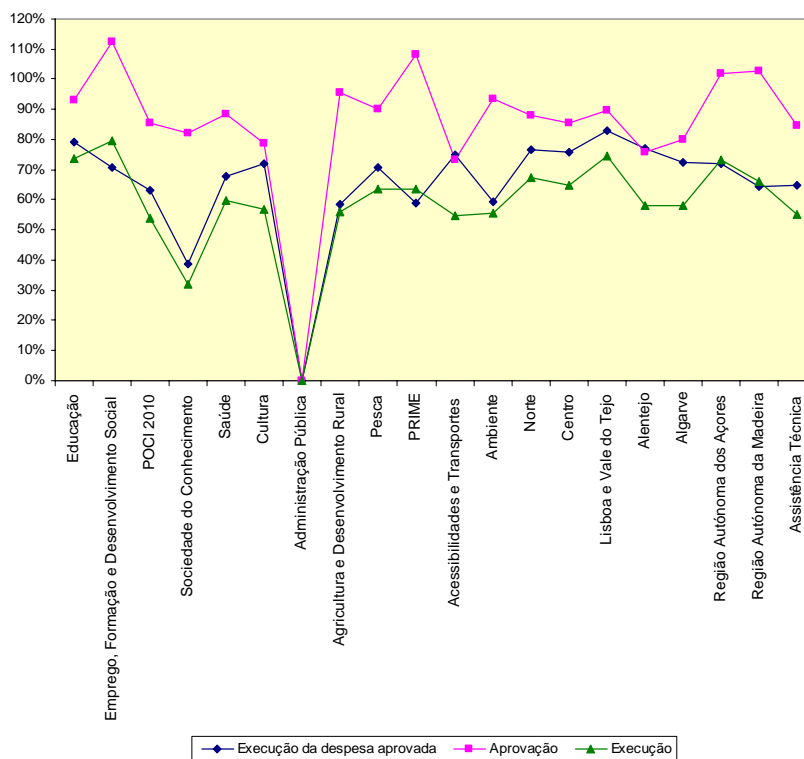
No gráfico que se segue é evidenciada a situação dos vários PO que constituem o QCA III, em termos das taxas de aprovação¹, de execução da despesa aprovada² e de execução³.

¹ Taxa de aprovação = % da despesa homologada / despesa programada.

² Taxa de execução da despesa aprovada = % da despesa validada / despesa homologada.

³ Ver notas ao ponto 11.3.3.1.

Gráfico XI.8 – Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO - 2000/2006 - em 31/12/2005



Fonte: DGDR - Ponto de Situação a 31/12/2005.

Em relação à homologação de projectos, verifica-se que os PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, PRIME e das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores já se encontravam em situação de “overbooking”, com taxas de aprovação de 112,5%, 108,4%, 102,6% e 102,0%, respectivamente. Apura-se, ainda, que os PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (95,6%), Educação (94,2%) e Ambiente (93,3%) registavam níveis de “performance” acima do registado em termos médios no QCA III (92,0%), salientando-se ainda o nível das aprovações alcançado nos PO Pesca (90,0%) e Regional de Lisboa e Vale do Tejo (89,9%). Ao invés, o PO Acessibilidades e Transportes continuava a registar a menor taxa de aprovação (73,3%), sendo também relativamente baixas as taxas registadas nos PO Regionais do Alentejo (75,7%) e do Algarve (79,9%) e o no PO da Cultura (78,9%).

Do ponto de vista da execução da despesa aprovada, continuaram a destacar-se, com as maiores taxas, os PO Regional de Lisboa e Vale do Tejo (83,1%), Educação (78,3%) e Acessibilidades e Transportes (74,8%). Com taxas também assinaláveis, face à taxa global do QCA III de 69,8%, encontravam-se ainda os PO Regionais do Norte (76,8%), do Centro (75,9%) e do Algarve (72,5%) e os PO da Cultura e da Região Autónoma dos Açores (ambos com 71,8%). Inversamente, continuaram a destacar-se, com as menores taxas de execução da despesa aprovada, os PO Sociedade do Conhecimento (38,7%), Ambiente (59,4%), PRIME (58,8%) e o PO Agricultura (58,6%). Registe-se que estes dois últimos PO apresentavam duas das melhores taxas de aprovação de todo o QCA III, o que se afigura contraditório face às taxas de execução da despesa aprovada que atingiram.

Em termos de taxas de execução, verificou-se que a melhor foi conseguida no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (79,5%), seguindo-se as dos PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (74,7%), Educação (73,7%) e da Região Autónoma dos Açores (73,3%). Com taxas de execução



superiores à taxa global alcançada em 2005 (64,2%), evidenciavam-se também os PO Regionais do Norte (67,6%) e do Centro (65,0%), bem como o PO da Região Autónoma da Madeira (66,1%). Em sentido inverso, continuavam a merecer especial atenção, em termos da execução face à programação estabelecida neste QCA, os PO Sociedade do Conhecimento (31,8%), Ciência e Inovação 2010 (54,0%) e Assistência Técnica (55,0%), os quais registavam taxas inferiores à média.

Tendo em conta a informação disponibilizada pela Comissão de Gestão do QCA III, sobre a execução da despesa comunitária validada, no período 2000/2005, por fundo e por PO, aferiu-se que, em termos gerais, de entre os quatro fundos que constituem o QCA III, o FSE continuou a ser aquele que evidenciou melhor taxa de execução (72,5%), logo seguido pelo FEDER e pelo IFOP, ambos com uma taxa de 63,0%. Contrariamente, o FEOGA-Orientação foi o que voltou a registar a taxa mais baixa (54,0%).

No tocante à certificação da despesa, continuava a merecer especial atenção a análise do FSE, visto que, de entre os quatro fundos estruturais, era aquele em que se verificava a maior diferença entre a taxa de execução apurada, tendo em conta a despesa validada (72,5%), e a taxa de execução apurada tendo em conta a despesa certificada (65,1%), o que levanta algumas questões relativamente à forma de processamento da certificação da despesa e permite questionar a optimização da entrada do fluxo financeiro FSE em Portugal. Verifica-se mesmo um agravamento da situação em relação a 2004, uma vez que a diferença entre as taxas subiu de 6,5 para 7,4 pontos percentuais.

Em nenhuma das apreciações acima realizadas foi contemplado o POAP - Programa Operacional da Administração Pública, dado que apenas teve o seu início em 2004, após a revisão intercalar do QCA III. No entanto, é de registar que o referido programa já deveria apresentar execução, em 2005, dado o curto período de que dispõe até ao fim do actual período de programação.

11.3.4.3 – Aplicação da “regra n+2” em 31 de Dezembro de 2005

No QCA III, a execução financeira está sujeita à “regra n+2”, imposta pelo n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho. Segundo esta regra, cada programa teria de executar, até final de 2005 e relativamente a cada fundo, no mínimo, o total programado para o período 2000-2003, sob pena de se perderem as verbas não executadas.

A análise da informação relativa à aferição do cumprimento da “regra n+2”, no final de 2005, ao nível dos fundos estruturais, permitiu retirar as seguintes conclusões:

- ◆ Todos os PO cumpriram a meta relativa à “regra n+2”, com excepção do PO Assistência Técnica, em termos do FEDER, em que ficaram por executar €882 mil;
- ◆ Verificaram-se dois pedidos de derrogação desta regra, nos PO Acessibilidades e Transportes e PRIME. O primeiro, no valor de €35.049 mil, foi já aceite pela CE. O segundo, de montante mais reduzido, cifra-se em €4.725 mil e a sua eventual não-aceitação pela CE traduzir-se-á no incumprimento da “regra n+2”, com as respectivas consequências de perda de verbas, no âmbito do PRIME (cfr. ponto 11.3.4.3).

Merecem especial destaque, com as melhores taxas de absorção¹, o PO Região Autónoma dos Açores, na execução do FEDER (134,9%) e do FSE (155,3%), o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural, quanto ao FEOGA-O (101,8%), e o PO Pesca, relativamente ao IFOP (112,8%).

11.3.4.4 – Execução financeira acumulada do Fundo de Coesão

O Fundo de Coesão, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1164/1994, do Conselho, de 16 de Maio, e posteriormente revisto pelos Regulamentos (CE) n.º 1264/1999 e 1265/1999, ambos de 21 de Junho², apoia projectos com impacto significativo nos sectores dos *transportes* e do *ambiente*.

A DGDR é o interlocutor nacional deste fundo, assumindo as funções de Autoridade da Gestão e de Autoridade de Pagamento.

O máximo da comparticipação comunitária atinge os 85% do investimento elegível nos projectos que não geram receitas.

11.3.4.4.1 – Fundo de Coesão I

O Fundo de Coesão I chegou ao seu termo, do ponto de vista da execução financeira, em 2005, com taxas de execução da despesa total de 100% nos sectores dos *transportes* e do *ambiente* e ainda na *assistência técnica*. A execução acumulada no período 1993-2005 foi de €4.349,3 milhões, dos quais €2.369,0 milhões afectos ao sector dos *transportes* (54,5%), €1.979,9 milhões (45,5%) ao do *ambiente* e cerca de €0,4 milhões à *assistência técnica*.

Os projectos do Fundo de Coesão I do sector dos *transportes* abarcaram as áreas das rodovias, da ponte Vasco da Gama, das ferrovias, dos aeroportos e dos portos, tendo-se obtido neste sector a taxa de co-financiamento global de cerca de 60,0%.

Os projectos do sector do *ambiente* foram dirigidos para as áreas de saneamento de águas residuais, o tratamento de resíduos sólidos urbanos e o abastecimento de água, concluindo-se os investimentos com uma taxa de co-financiamento de 76,7%.

Em termos globais, no Fundo de Coesão I a taxa de co-financiamento foi de 67,6%.

11.3.4.4.2 – Fundo de Coesão II

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2005, a despesa total executada atingiu €1.736,5 milhões, correspondendo a cerca de 49,2% da despesa total prevista para 2000-2005 e a 38,3% da despesa total para o período de programação 2000-2006.

A programação e a execução do Fundo de Coesão II foram as seguintes:

¹ Taxa de absorção = Total dos pedidos de pagamento remetidos à CE, no período 2000-2005, incluindo pagamentos por conta / Meta de programação para 2003.

² Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, o Regulamento (CE) 1084/2006, de 11 de Julho, revoga o presente diploma.



Quadro XI.14 – Execução da Despesa Total e Pagamentos no Fundo de Coesão II - 2000/2005

(em milhões euros)

Sector	Programação Total (2000/2006)	Programação 2000/2005	Execução 2000/2005	Taxa de Execução (%)		Pagamentos da CE 2000/2005
				Total	2000/2005	
Transportes	2 117,5	1 779,4	1 033,4	48,8	58,1	857,1
Ambiente	2 409,3	1 749,1	701,4	29,1	40,1	546,4
Assistência Técnica	6,7	2,9	1,7	25,4	58,6	2,0
Despesa Global	4 533,5	3 531,4	1 736,5	38,3	49,2	1405,5

Fonte: DGDR - Ponto de Situação a 31/12/2005, apresentado a 07/02/2006.

Assim, tendo em conta o plano financeiro das decisões, verifica-se que:

- ◆ No período de 2000/2005, os projectos aprovados executaram uma despesa total de €1.736,5 milhões, tendo sido recebidos da CE €1.405,5 milhões, o que representa 80,1%;
- ◆ Em termos de peso relativo, o sector dos *transportes* continua a ser o mais representativo (59,5% da despesa global executada), representando o *ambiente*, apenas, 40,4%;
- ◆ O co-financiamento comunitário obtido no sector dos *transportes* representou 82,9%, enquanto que o verificado no *ambiente* ascendeu a 77,9%.

A execução do Fundo de Coesão II, em 2005, de cerca de €358,9 milhões¹, representou 20,7% na execução acumulada.

¹ Em que €209,3 foram executados no sector dos *transportes*, €149,1 milhões no do *ambiente* e apenas €0,5 milhões na *assistência técnica*.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XII

Segurança Social



XII – SEGURANÇA SOCIAL

Conforme decorre da alínea a) do art. 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete ao Tribunal de Contas (TC) dar Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a Conta da Segurança Social (CSS).

A Conta da Segurança Social, cuja elaboração é da competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) nos termos do ponto vi) da alínea a) do n.º 2 do art.º 3.º do seu Estatuto Orgânico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, resulta de um processo de consolidação das contas das instituições que integram o Sistema de Segurança Social (SSS), que se constitui como subconjunto do universo da segurança social pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública.

12.1 – Enquadramento geral e condicionantes

12.1.1 – Enquadramento geral

O Orçamento da Segurança Social, para 2005, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro¹ (rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 5/2005, de 14 de Fevereiro), tendo a sua elaboração obedecido à estrutura orgânica do XVI Governo Constitucional, constante do Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro. Não obstante a mudança de Governo e da sua estrutura no decurso de 2005, adequou-se a execução orçamental anterior à nova orgânica, pelo que a primeira e única alteração à Lei do Orçamento de Estado, Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, (1.ª alteração) e consequentemente do OSS, bem como a presente Conta da Segurança Social, reflectem a estrutura orgânica do XVII Governo Constitucional², aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril e, bem assim, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, nos termos da sua Lei Orgânica em vigor, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 171/2004, de 17 de Julho³.

O OSS está sujeito às disposições consubstanciadas na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei de Estabilidade Orçamental – Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, pelo que, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 43.º, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do orçamento da segurança social. Salienta-se que a sua elaboração subordina-se às disposições consubstanciadas na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro – Lei de Bases da Segurança Social e ao Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro).

A actividade financeira da Segurança Social encontra-se, desde 2002, reflectida no Sistema Integrado de Informação da Segurança Social aplicado gradualmente a todas as instituições do SSS, dando cumprimento ao ordenamento jurídico do sector. O Sistema de Informação Financeira (SIF) é uma

¹ Publicada no DR n.º 304 (2.º Suplemento), de 30 de Dezembro de 2004.

² Que substitui o XVI Governo Constitucional em funções até 11 de Março de 2005.

³ Que revogou o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março e o Decreto-Lei n.º 2/2003, de 6 de Janeiro.

infraestrutura tecnológica integrada, concebida para suprir as necessidades de informação de gestão e controlo da Segurança Social, visa permitir a disponibilização em *tempo real* da informação orçamental, financeira e patrimonial em subordinação à lei e à estrutura orgânica de cada uma das instituições do Sistema, até ao nível distrital, e ao nível consolidado, primeiramente entre as estruturas orgânicas de cada entidade, depois entre as várias Instituições do Sistema do Continente e das Regiões Autónomas para obtenção da Conta consolidada.

12.1.2 – Condicionantes e limitações

A elaboração do presente Parecer decorre dentro dos prazos estabelecidos no art.º 73.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto, recaindo sobre a Conta Consolidada da Segurança Social que integrou a Conta Geral do Estado remetida ao Tribunal de Contas no prazo previsto na Lei, sem contudo ter sido apresentado em tempo o Relatório analítico sobre a actividade financeira da segurança social e respectivas demonstrações financeiras.

A CSS de 2005 é apresentada nos termos da lei na sequência de uma fase de mudança de grande dimensão e complexidade decorrente da alteração de sistemas de informação e da reforma da segurança social, que teve como maiores dificuldades a migração de dados e carregamento de saldos iniciais produzidos por outras aplicações informáticas, os problemas relacionados com os interfaces dos outros sistemas que interagem com o SIF e a construção da Base de Dados Nacional de Contribuintes.

Não obstante o IGFSS considerar que se atingiu uma fase de estabilidade na produção, estão ainda em curso projectos/acções potenciadores do aumento da qualidade da informação produzida pelo conjunto das aplicações informáticas que corporizam o Sistema de Informação Nacional de Segurança Social.

São, assim, de referir as seguintes condicionantes e limitações:

- ◆ O IGFSS não procedeu à elaboração do Relatório analítico da Conta Consolidada da Segurança Social para 2005;
- ◆ Não foi dado integral cumprimento ao disposto no n.º 5 do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que prevê a aprovação das normas de consolidação de contas da segurança social, considerando-se insuficiente nas Notas às contas as informações indispensáveis ao processo de consolidação;
- ◆ Tendo por base o ponto de situação expresso pelo IIESS no Relatório de Gestão de 2005, encontravam-se concluídas e/ou em curso as principais aplicações/projectos que integram o Novo Sistema de Informação da Segurança Social, designadamente, no que concerne ao processo de migração e sincronismo de dados (Bases de Dados Locais/Base de Dados Nacional) para o Sistema IDQ – Sistema de Identificação e Qualificação cuja situação é de manutenção evolutiva e correctiva para suportar os utilizadores na exploração corrente, responder a novos ou alteração de requisitos e responder a solicitações de outros sistemas a jusante que requerem serviços deste sistema.
- ◆ Esta é aliás, compreensivelmente, a situação da maioria dos sistemas já concluídos que dada a abrangência das áreas de intervenção que interagem relacionalmente no sistema com o objectivo de produzir informação consistente, fiável e integral vindo ao encontro das recomendações das várias entidades que acompanham a evolução da reforma da segurança social, nas quais se inclui o Tribunal de Contas;



- ◆ No âmbito das operações de consolidação, realça-se o facto de apesar de já ter sido definido o momento de *cut off* dos movimentos contabilísticos ainda não foi possível dar total cumprimento a tais orientações, não havendo, por isso, garantia, sobre a homogeneidade da informação quanto à tempestividade e integralidade;
- ◆ Não foi disponibilizado pelo IGFSS o Relatório da Dívida à Segurança Social contendo a informação analítica sobre a respectiva evolução e detalhe das contas do grupo patrimonial *Terceiros* que reflectem a Dívida de contribuintes, designadamente na conta *Contribuintes c/c* e na área da gestão do Património imobiliário.

Não obstante o ponto de situação do IIESS relativamente à maioria das aplicações em produção e em fase de conclusão subsistem situações que, pela sua especificidade ou falta de interactividade com os sistemas periféricos adjacentes, são objecto de procedimentos não automáticos nas correspondentes aplicações, sendo que o seu reflexo no SIF é também sujeito a processamentos não automáticos. No âmbito do SCI da Administração Financeira do Estado, foi realizado pelo GA/ ASSSS, o projecto à “Análise da conformidade dos procedimentos contabilísticos do SIF com as orientações contabilísticas estabelecidas – Dezembro de 2005” o qual teve por objectivo avaliar a credibilidade e fiabilidade da informação assente na análise dos procedimentos automáticos na medida em que estes facilitam, rentabilizam o trabalho e minoram os erros contribuindo para uma correcta informação financeira.

Regista-se a conclusão geral expressa no referido relatório: “Podemos concluir genericamente que além de pequenas insuficiências que se entram identificadas em cada módulo analisado as parametrizações automáticas estão correctamente efectuadas e funcionam bem”.

No entanto, na análise foram detectadas parametrizações que não estão conformes com as regras do POCISSSS, com as normas emanadas pela CNCAP, e/ou com os princípios contabilísticos geralmente aceites.

Não obstante, as condicionantes e limitações acabadas de referir, cumpre realçar e agradecer a colaboração, empenhamento e disponibilidade dos responsáveis e colaboradores dos serviços e instituições envolvidas, muito particularmente do IGFSS, para com o Tribunal de Contas, que em muito contribuíram para o desenvolvimento dos trabalhos do presente Parecer.

12.2 – O Orçamento e a Conta

Nos termos da LEO n.º 91/2001, de 20 de Agosto, incumbe ao Instituto de Gestão Financeira da segurança Social (IGFSS) a gestão global do orçamento da segurança social, competências que, conforme atrás referido, exerce no quadro das atribuições que lhe cabem em matéria do orçamento e conta da segurança social, nos termos do art.º 3.º, n.º 2.º, alínea a), do respectivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

O universo da Segurança Social, quanto à sua orgânica e atribuições de natureza operativa que se materializam na execução de programas e acções decorrentes das políticas e dos regimes de segurança social, à acção social, ao emprego e à formação profissional e condições de trabalho, é da responsabilidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, cuja lei orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5/2005, de 5 de Janeiro, na sequência das alterações produzidas pelo XVII Governo Constitucional, revogando a anterior, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 171/2004, de 17 de Julho.

12.2.1 – Lei do Orçamento

Conforme já referido, o Orçamento da Segurança Social (OSS) para 2005, como parte integrante do Orçamento do Estado (OE) para o mesmo ano, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro¹, alterada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, reflectindo esta a execução orçamental anterior adaptada à nova orgânica, e integrando ambas, na parte respeitante ao subsector em análise, de acordo com o art.º 32.º da LEO², os seguintes mapas orçamentais:

- ◆ Mapa X, “Receitas da segurança social por classificação económica”;
- ◆ Mapa XI, “Despesas da segurança social por classificação funcional”;
- ◆ Mapa XII, “Despesas da segurança social por classificação económica”;
- ◆ Mapa XIII e XIV, de Receitas e de Despesas de cada subsistema, por classificação económica, a saber:
 - ◇ Subsistema de solidariedade;
 - ◇ Subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego e formação profissional;
 - ◇ Subsistema previdencial – Repartição;
 - ◇ Sistema de acção social;
 - ◇ Receitas do subsistema previdencial – Capitalização.

Quadro XII.1 - SS – Orçamento da Segurança Social – 2005

(em euros)

Receitas da Segurança Social				
	Inicial	Corrigido	Variação	
Mapa X - Receitas por classificação económica	22.784.290.826,05	23.197.863.820,62	413.572.994,57	23.197.863.820,62
Mapa XIII - Receitas dos subsistemas por classificação económica	22.784.290.826,05	23.197.863.820,62	413.572.994,57	
Receitas do subsistema previdencial - Repartição	10.274.060.283,41	9.993.653.351,50	(280.406.931,91)	
Receitas do subsistema protecção familiar e PAEFP	3.170.690.291,98	3.666.191.958,65	495.501.666,67	
Receitas do subsistema de solidariedade	2.936.309.582,84	2.932.835.296,74	(3.474.286,10)	
Receitas do subsistema previdencial – Capitalização	4.928.535.618,78	5.038.408.538,92	109.872.920,14	
Receitas do sistema de acção social	1.474.695.049,04	1.566.774.674,81	92.079.625,77	
Despesas da Segurança Social				
Mapa XI – Despesas por classificação funcional	22.675.547.172,00	22.979.082.269,79	303.535.097,79	22.979.082.269,79
Mapa XII – Despesas por classificação económica	22.675.547.172,00	22.979.082.269,79	303.535.097,79	
Mapa XIV – Despesas dos subsistemas por classificação económica	22.675.547.172,00	22.979.082.269,79	303.535.097,79	
Despesas do subsistema previdencial - Repartição	10.346.491.965,27	10.482.692.222,92	136.200.257,65	
Despesas do subsistema protecção familiar e PAEFP	3.034.514.956,07	3.172.481.536,25	137.966.580,18	
Despesas do subsistema de solidariedade	2.791.309.582,84	2.783.302.951,88	(8.006.630,96)	
Despesas do subsistema previdencial – Capitalização	5.028.536.618,78	5.044.509.638,39	15.973.019,61	
Despesas do sistema de acção social	1.474.694.049,04	1.496.095.920,35	21.401.871,31	

Fonte: Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho

¹ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 5/2005, de 14 de Fevereiro, publicada no 2.º.

² Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



A Conta Geral do Estado compreende, nos termos do n.º 2 do art.º 75.º da LEO, no que respeita à Segurança Social, todos os mapas referidos que integraram o Orçamento e, ainda, o Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social.

O mesmo diploma legal consagra ainda nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo a elaboração, respectivamente, dos mapas referentes à situação de tesouraria (Mapa XXVII-A – movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social e Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social) ao balanço e à demonstração de resultados.

Contrariamente ao disposto no n.º 3 do art.º 75.º da LEO, o IGSSS, em substituição dos mapas referentes à situação de tesouraria, integrou na CSS de 2005 o Mapa de Fluxos de Caixa do Sistema de Segurança Social. No entanto, a informação dele constante não corresponde à exigida pelos mapas previstos na lei, uma vez que o seu objectivo é demonstrar a natureza e volume dos fluxos financeiros, movimentos e saldos efectuados dentro do sector por entidade interveniente nas “caixas” da tesouraria da segurança social durante cada exercício económico.

Faz parte integrante da referida Lei do Orçamento do Estado (LOE), para 2005, um conjunto de normas que estão directamente relacionadas com o SSS, parte das quais serão objecto de análise em sede dos pontos específicos do presente Parecer, conforme se explicita no Quadro XII.2.

Quadro XII.2 – SS – LOE de 2005 - Segurança Social

Capítulos	Artigos			Parecer	
	Ord.	Título	N.º/Alinea		
II	Disciplina orçamental	2.º*	Utilização das dotações orçamentais	12.3.3 e 12.3.4	
		3.º*	Alienação e oneração de imóveis	5, alíneas a) b) e c)	
		5.º*	Transferências orçamentais	5); 7); 12)	12.8
		9.º	Retenção de montantes nas transferências		-
IV	Segurança social	21.º	Adequação das formas de financiamento da segurança social às modalidades de protecção	12.3.2 e 12.3.6	
		22.º	Complementos sociais		12.3.6 e 12.5
		23.º*	Saldos de gerência do IEFP	1 e 2	-
		24.º*	Transferências para capitalização	1, 2 e 3	12.3.2 e 12.3.6
		25.º*	Mobilização de activos e recuperação de créditos da segurança social	a) b) e c)	12.6
		26.º	Gestão de Fundos em regime de capitalização	a) b) e c)	12.7
V	Impostos indirectos	27.º	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (art.º 114.º)	-	
IX	Benefícios fiscais	48.º	Atribuição e gestão do número de identificação fiscal e cruzamento de dados	1 b) e 2	-
XIII	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	50.º	Mobilização de activos e recuperação de créditos	1 d) e 2	
		54.º	Antecipações de fundos comunitários	6	-
		55.º*	Princípio da unidade de tesouraria	1	12.4

* Artigos com nova redacção na 1.ª alteração à LOE

Fonte: LOE n.º 55-B/2004, de 30/12, alterada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (1.ª alteração)

A Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, introduziu alterações ao nível do Capítulo II específico à Segurança Social, designadamente quanto ao art.º 2.º - Financiamento dos encargos do subsistema de

protecção familiar e políticas activas de emprego e formação profissional e art.º 3.º – Sistema de informação da segurança social e dos Mapas orçamentais n.ºs X, XI, XII, XIII e XIV.

Para além das situações assinaladas refere-se, em particular, a Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho¹, através da qual se procedeu a um aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21% (para o Continente) e se determinou a consignação à Segurança Social de metade do acréscimo da receita daí resultante, com efeitos a 1 de Julho de 2005.

Relativamente ao disposto no art.º 55.º da LOE para 2005, cumpre referir que o princípio da unidade de tesouraria do Sistema de Segurança Social (SSS) é assegurado pelo IGFSS, por força do Estatuto Orgânico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, ao qual compete, de acordo com o ponto i) da alínea d) do art. 3.º: “assegurar o cumprimento do princípio da unidade financeira do sistema de segurança social”.

O referido Estatuto foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, pelo que, nos termos do ponto iii, da alínea d), do n.º 2, do art. 3.º, são atribuições do IGFSS: “Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação de receitas e dos respectivos fundos movimentados pela rede de cobranças”.

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, estabeleceu as normas indispensáveis à execução do OE para 2005, aprovado pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, incluindo também as normas relativas ao orçamento dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social (OSS)², Capítulo III – art.ºs 39.º a 50.º.

12.2.3 – Alterações orçamentais

Tendo em atenção o disposto no art.º 44.º do Decreto de Execução Orçamental (Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março) foram autorizadas as seguintes alterações orçamentais:

- ◆ Por Despachos do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 30 de Março, de 22 e de 27 de Abril e de 6 Junho de 2005, respectivamente, de acordo com a Declaração n.º 12/2005, publicada no Diário da República (DR) n.º 165, I Série B, de 29 de Agosto de 2005, rectificada pela Declaração n.º 74/2005, de 12 de Outubro 2005, publicada no DR.º 204, I Série B, de 24 de Outubro do mesmo ano (n.º 2 do art.º 44.º);
- ◆ Por Despachos do Secretário de Estado da Segurança Social de 27 de Junho de 2005, e do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de 14, 22 e 30 de Junho de 2005, de acordo com a Declaração n.º 13/2005, publicada no DR n.º 168, I Série B, de 1 de Setembro de 2005, rectificada pela Declaração n.º 75/2005, de 12 de Outubro

¹ Alterou o Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro, e legislação complementar, procedendo ao aumento da taxa normal deste imposto.

² Deu-se, assim, cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 43.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), nos termos da qual o Governo deve aprovar num único decreto-lei as normas de execução do Orçamento do Estado.



de 2005, publicada no DR.º 204, I Série B, de 24 de Outubro do mesmo ano (n.º 1 e 3.º do art. 44.º).

No decorrer da execução procedeu-se à alteração do Orçamento de Estado para 2005 por via da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, tendo o orçamento rectificativo reflectido alterações em dotações dos mapas orçamentais X a XIV.

O orçamento rectificativo foi, ainda, objecto das seguintes alterações orçamentais:

- ◆ Por Despachos do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de 6 de Junho de 2005 e do Secretário de Estado da Segurança Social de 15 de Setembro de 2005, de acordo com a Declaração n.º 20/2005, publicada no DR n.º 243, I Série B, de 21 de Dezembro de 2005;
- ◆ Por despachos do Secretário de Estado da Segurança Social de 30 de Novembro de 2005, de 19 de Janeiro e de 10 de Fevereiro de 2006, e do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, de acordo com a Declaração n.º 7/2006, publicada no DR n.º 84, I Série B, de 2 de Maio de 2006 (art.os 39.º e 44.º);
- ◆ Por despachos do Secretário de Estado da Segurança Social de 7 de Junho de 2006, de acordo com a Declaração n.º 117/2006, publicada no DR n.º 150, II Série, de 4 de Agosto de 2006 (n.os 1 e 3 do art.º 44.º).

De referir a situação recorrente no que se refere à publicação tardia das alterações orçamentais, em incumprimento do art.º 52 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto¹, facto que tem sido objecto de recomendação deste Tribunal no sentido de que tal prática seja alterada, de forma a melhorar a eficácia do controlo orçamental. Salienta-se em especial a autorização ministerial para as alterações orçamentais constantes da Declaração n.º 117/2006, com data posterior ao encerramento da CSS e à sua publicação com a CGE.

Observa-se que o resultado dos ajustamentos efectuados traduziu-se num reforço de 1,82% do orçamento inicial da receita, tendo-se, pelo lado da despesa, verificado um aumento de 1,34%, apurando-se um saldo orçamental global (*superavit*) no montante de 218.781.551,62 euros.

Nos termos descritos, o impacto das alterações orçamentais efectuadas durante a gerência de 2005 sintetiza-se como se indica:

¹ As alterações orçamentais devem ser publicadas no Diário da República até ao final do mês seguinte a cada trimestre, nos casos dos três primeiros trimestres do ano económico e até final do mês de Fevereiro, no caso do quarto trimestre.

(em euros)

Orçamento 2005	OSS inicial+ alterações orçamentais	
	Receita	Despesa
OSS Inicial Lei n.º 55-B/2004, de 30/12/2004	22.784.290.828,00	22.675.547.172,00
Orçamento Rectificativo Lei n.º 39-A/2005, de 29/07/2005	23.298.516.716,88	23.146.536.293,95
Alteração orçamental pelo OR	514.225.888,88	470.989.121,95
Orçamento Corrigido	23.197.863.821,41	22.979.082.269,79
Modificações orçamentais após OR	(100.652.895,47)	(167.454.024,16)
Resultado das modificações orçamentais	413.572.993,41	303.535.097,79
Modificações em relação ao orçamento inicial	1,82%	1,34%
Saldo orçamental global (Superavit)		218.781.551,62

Fonte: Lei n.º 55-B/2004, de 30/12/2004, Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho e Declarações publicadas no DR

O reflexo das alterações orçamentais em termos de despesa e de classificação funcional traduziu-se, essencialmente, num aumento de 226.541,4 milhares de euros para prestações sociais (1,44%) e 79.457,2 milhares de euros para formação profissional (8,32%).

Quadro XII.3 – SS – Despesas da Segurança Social – Orçamento inicial e Orçamento revisto - 2005

(em euros)

	OSS Inicial	OSS Revisto	%	Varição
Segurança Social	20.729.898.584,00	20.972.413.007,79	91,3	242.514.423,79
Prestações Sociais	15.706.678.424,00	15.933.219.828,08		226.541.404,08
Capitalização	5.023.220.160,00	5.039.193.179,71		15.973.019,71
Formação Prof. e Polit. Act. de Emprego	1.501.177.999,00	1.562.075.619,33	6,8	60.897.620,33
Políticas Activas de Emprego	546.621.653,00	528.062.053,32		(18.559.599,68)
Formação Profissional	954.556.346,00	1.034.013.566,01		79.457.220,01
Administração	444.470.589,00	444.593.642,68	1,9	123.053,68
Administração	411.339.625,00	411.342.040,62		2.415,62
PIDDAC OSS	33.130.964,00	33.251.602,06		120.638,06
Total	22.675.547.172,00	22.979.082.269,80	100	303.535.097,80

Fonte: Lei n.º 55-B/2004, de 30/12/2004, Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho e Declarações publicadas no DR

As alterações orçamentais tiveram como origem as seguintes razões:

- ◆ Modificações orçamentais sancionadas em sede de aprovação do Orçamento Rectificativo pela Assembleia da República (Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho) que se traduziram num acréscimo de receita no valor de 514.225.888,88 euros e de despesa no montante de 470.989.121,95 euros. Inclui-se neste montante a integração de saldos de gerência de anos anteriores autorizada pelas Declarações n.º 12/2005 (+495.838.085,74 euros) e n.º 20/2005 (+7.395.670,00 euros):



Os saldos integrados com aplicação em despesa no valor de 768.629.398,82 euros¹, tiveram em 2005, o seguinte destino:

◆ Subsistema previdencial – Repartição	84.517.660,99€
◆ Subsistema previdencial – Capitalização	229.872.920,14€
◆ Subsistema protecção familiar e PAEFP	204.459.635,46€
◆ Subsistema de solidariedade	157.470.000,00€
◆ Sistema de acção social	92.309.182,23€
◆ Modificações orçamentais (reforços e anulações de rubricas) efectuadas sobre o orçamento rectificativo que no total representaram uma redução das previsões de receita no valor de (-) 100.652.895,47 euros) e de (-) 167.454.024,16 euros das dotações previstas para a despesa.	

Em sede de Conta Geral do Estado de 2005 (Vol. I, página 161) é referido que “As alterações orçamentais traduziram-se num aumento global da previsão das receitas de 1.065,6 milhões de euros (...), valor que decorre do seguinte apuramento:

(em euros)	
Alterações orçamentais em sede de Orçamento Rectificativo	514.225.888,88
Saldo orçamental sem aplicação em despesa cfr. Mapa 34 CGE Alterações Orçamentais	652.036.670,65
Modificações orçamentais (reforços e anulações nas rubricas de receita)	(100.652.895,47)
Total	1.065.609.664,06

Tal como foi referido na CGE, o saldo da gerência anterior (saldo orçamental) em 2005 reflecte o total dos excedentes orçamentais até 2005, quando nos anos anteriores (até 2002) se utilizou o critério de inclusão neste mapa apenas do saldo objecto de autorização ministerial para integração orçamental e utilização em despesa.

Entende-se, no entanto, que o saldo orçamental acumulado de gerências anteriores (integrado e não integrado no orçamento) deve ser reflectido na conta consolidada das receitas e despesas da segurança social (Mapa XXII). Nos mapas de alterações orçamentais e respectiva execução anual apenas deve constar o saldo orçamental de gerências anteriores integrado no orçamento devidamente autorizado por despacho ministerial.

Em sede de contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 201330 de 12/12/2006, constante do Volume III – Anexos, vem alegar que:

“-Os mapas orçamentais legais constituem um conjunto integrado de mapas pelo que se nos afigura inconsistente fazer constar nuns mapas (XXII e MFC) o saldo orçamental das gerências anteriores na sua totalidade e nos outros mapas (X, XII) incluir, apenas, o saldo orçamental das gerências anteriores objecto de aprovação para aplicação em despesa;

¹ O orçamento inicial contemplou a integração de 207,1 milhões de euros e o orçamento rectificativo 563,1 milhões de euros. Todavia, só foi efectivamente integrado o montante de 768,6 milhões de euros.

-A ser adoptado o entendimento exposto pelo Tribunal de Contas, o mesmo afigurar-se-nos-ia gerador de mais confusões e conseqüentemente de erros, com os naturais reflexos na transparência da informação orçamental”

Sobre estas observações refere-se que o quadro normativo ao criar vários mapas legais na LEO, designadamente, os X, XII e XXII, tenha a intenção de que os mesmos seriam iguais e tenham as mesmas funções. Ao se referir, no n.º 7 do art.º 75.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, que a estrutura dos mapas X – *Receitas da segurança social por classificação económica* e XII – *Despesas da segurança social, por classificação económica* deve ser idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais e ao designar o mapa XXII de *Conta consolidada das receitas e despesas do sistema de segurança social*, se pretenda que os elementos que os compõem e as suas funções sejam exactamente os mesmos, a ser assim, não haveria necessidade de elaborar todos eles.

Deste modo, reitera-se a opinião de que no mapa X apenas deve constar o valor do saldo que, ministerialmente, obteve autorização para aplicação naquele ano (saldo integrado no orçamento do ano), ou seja, este mapa terá por função espelhar a execução orçamental do ano, e no mapa XXII a apresentação do saldo que transita de anos anteriores devidamente desagregado entre saldo integrado e saldo não integrado, uma vez que, ao reunir no mesmo documento as receitas e as despesas, terá por função, além de reflectir a execução do ano, espelhar a transição de saldos de uma ano para o outro, designando-se, por isso, *Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema da segurança social*.

Reitera-se, ainda, a opinião de que nos mapas destinados a apresentar as alterações orçamentais, como é o caso do Quadro XII.3, não devem constar o valor conjunto do saldo integrado e não integrado, uma vez que a o valor referente ao último não foi objecto de autorização para aplicação em despesa, não havendo assim transparência, para além de dificultar o seu controlo e dar uma imagem distorcida do total de receitas incluídas no orçamento do ano.

Em conclusão, apresenta-se no quadro seguinte o orçamento da segurança social, por agrupamento da classificação económica, corrigido das modificações orçamentais efectuadas durante o exercício, publicado na CGE:



Quadro XII.4 – SS – Orçamento da Segurança Social para 2005

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento Inicial	Alterações orçamentais			Orçamento Corrigido (final)
		Orçamento Rectificativo	Outras	Soma	
RECEITAS					
Contribuições para a Segurança Social	11.172,6	(371,2)	83,0	(288,2)	10.884,4
Taxas, multas e outras penalidades	26,1	0,2	10,0	10,2	36,3
Rendimentos de propriedade	215,8	0,1	6,0	6,1	221,9
Transferências correntes	6.081,4	397,1	(0,3)	396,8	6.478,2
Venda de bens e serviços correntes	2,0	0,0	4,0	4,0	6,0
Outras receitas correntes	28,3	0,0	0,0	0,0	28,3
Receitas correntes	17.526,2	26,2	102,7	128,9	17.655,1
Venda de bens de investimento	109,9	(100,0)	0,0	(100,0)	9,9
Transferências de capital	43,4	(4,4)	0,3	(4,1)	39,3
Activos financeiros	4.725,1	1,4	(120,0)	(118,6)	4.606,5
Passivos financeiros (Empréstimos de curto prazo)	140,0	0,0	(140,0)	(140,0)	0,0
Receitas de capital	5.018,4	(103,0)	(259,7)	(362,7)	4.655,7
Reposições não abatidas nos pagamentos	32,6	27,9	57,9	85,8	118,4
Saldos de gerência anterior (saldo orçamental)	207,1	563,1	650,5	1.213,6	1.420,7
Total das receitas	22.784,3	514,2	551,4	1.065,6	23.849,9
DESPESAS					
Despesas com pessoal	397,5	(14,9)	3,4	(11,5)	386,0
Aquisição de bens e serviços correntes	82,4	17,4	(1,1)	16,3	98,7
Juros e outros encargos	10,3	(3,4)	(0,4)	(3,8)	6,5
Transferências correntes	16.064,2	95,5	83,9	179,4	16.243,6
Subsídios	829,4	241,9	(12,2)	229,7	1.059,1
Outras despesas correntes	25,9	2,3	9,1	11,4	37,3
Despesas correntes	17.409,7	338,8	82,7	421,5	17.831,2
Aquisição de bens de capital (investimentos)	60,8	2,2	(4,1)	(1,9)	58,9
Transferências de capital	54,6	(4,2)	15,1	10,9	65,5
Activos financeiros	5.010,4	134,2	(121,1)	13,1	5.023,5
Passivos financeiros (empréstimos a curto prazo)	140,0	0,0	(140,0)	(140,0)	0,0
Despesas de capital	5.265,8	132,2	(250,1)	(117,9)	5.147,9
Total das despesas	22.675,5	471,0	(167,4)	303,6	22.979,1
Excesso das receitas sobre as despesas	108,8	43,2	718,8	762,0	870,8

Fonte: Conta Geral do Estado de 2005

De referir que, como adiante se analisará no ponto 12.3.4 – Saldo de execução orçamental, o excesso das receitas sobre as despesas, em 2004, consubstanciou-se num saldo de execução orçamental acumulado para a gerência seguinte, num montante de 1.420.666,1 milhares de euros, do qual foi objecto de integração no OSS de 2005 para aplicação em despesa o valor de 768.629,4 milhares de euros.

12.2.4 – Transferências do OSS para serviços da Administração Central

A Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro¹, que aprovou as bases da segurança social, consagra no art.º 115.º a estrutura orgânica do SSS definindo que: “a estrutura orgânica do sistema compreende serviços integrados na administração directa do Estado e instituições de segurança social que são pessoas colectivas de direito público, integradas na administração indirecta do Estado”.

Decorre deste enquadramento legal a existência de serviços financiados apenas pelo OE ou pelo OSS e serviços com financiamento bipartido das duas fontes, quer a nível do orçamento de funcionamento, quer a nível do financiamento dos programas PIDDAC cuja execução é controlada centralmente pelo IGFSS. Analisa-se neste capítulo a parte respeitante às transferências para financiamento de despesas correntes e de capital de entidades que integram a Administração directa do Estado.

12.2.4.1 – Financiamento de despesas correntes e de capital do subsector Estado

A) Reforma da Segurança Social

Conforme já referido em Pareceres anteriores as transferências para a reforma da segurança social até 2002 encontravam-se previstas na LOE ou no decreto de execução orçamental. Desde 2003, pese embora a LOE não especifique qualquer verba destinada ao apoio da reforma da segurança social, o IGFSS transferiu para esta finalidade, 316.079 euros, 227.079 euros e 227.079 euros, respectivamente em 2003, 2004 e 2005.

O Quadro XII.5 evidencia a evolução dos valores orçamentados, transferidos e utilizados desde o início do projecto, previsto em 1997 na Lei do Orçamento do Estado, até 2005:

Quadro XII.5 – SS – Reforma da Segurança Social – Execução financeira do projecto (1997-2005)

(em euros)

Ano	Orçamentado (1)	Transferido (2)	Utilizado no ano (3)	Grau de Execução (4)=(3)/(1)*100
Até 2001	3.192.306,55	2.825.690,10	2.022.376,57	63,4
2002	249.399,00	212.688,34	140.176,26	56,2
2003	316.079,00	316.079,00	240.923,82	76,2
2004	227.079,00	227.079,00	130.306,05	57,4
2005	227.079,00	227.079,00	128.615,98	56,6
Total	4.211.942,55	3.808.615,44	2.662.398,68	63,2

Fonte: IGFSS, DGEEP, DGSS, SGMSTSS e IGMTSS

¹ A LBSS n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, revogou a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, mantendo em vigor o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro (Financiamento do sistema de solidariedade e segurança social), e o Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro (Regras de cálculo para a determinação do montante da pensão estatutária por invalidez e velhice).



Desde 1997 até 2005 foi transferido o montante global de 3.808,6 milhares de euros, correspondendo, no total, a 90,4% da previsão orçamental, tendo a respectiva execução atingido 63,2%, no final de 2005.

O Quadro XII.6 apresenta para o período 2003 a 2005, a evolução dos valores orçamentados, transferidos e efectivamente utilizados, por instituição beneficiária:

Quadro XII.6 – SS – Reforma da Segurança Social – Execução financeira do projecto (2003-2005)

(em euros)

Instituições	Anos	Orçamentado	Transferido	Utilizado	Saldo	Realização
DGEEP	2003	127.500,00	127.500,00	113.770,55	13.729,45	89,2
	2004	127.500,00	127.500,00	102.564,96	38.664,49	80,4
	2005	1207.500,00	127.500,00	104.829,68	22.670,32	82,2
DGSSS	2003	99.579,00	99.579,00	85.923,55	13.655,45	86,3
	2004	99.579,00	99.579,00	27.741,09	71.837,91	27,9
	2005	99.579,00	99.579,00	23.786,30	75.792,70	23,9
SGMSSFC/CNPRIPD ¹	2003	89.000,00	89.000,00	41.229,72	47.770,28	46,3

Fonte: DGEEP, DGSS e IGMTSS

Identificam-se no quadro seguinte as despesas em 2005, por natureza e por instituição beneficiária, a saber:

(em euros)

Natureza das Despesas	DGEEP	DGSS	Total	
			Valor	%
01. Despesas com pessoal	99.548,18	3.390,92	102.939,10	80,0
02. Aquisição de bens e serviços	5.281,50	20.395,38	25.676,88	20,0
Total	104.829,68	23.786,30	128.615,98	100

Fonte: DGEEP e DGSS

Os valores apresentados anteriormente e as informações recolhidas junto dos organismos envolvidos permitem referir o seguinte:

- ◆ 80% das despesas respeitam a *Despesas com pessoal*, com destaque para a rubrica *Despesas com pessoal em regime de tarefa ou avença* da Direcção Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP);

¹ CNPRID – Conselho Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência – Estrutura criada pelo Decreto-Lei n.º 225/97, de 27 de Agosto. Sob o ponto de vista orgânico constituiu uma subdivisão do orçamento da Secretaria-Geral do MTSS.

- ◆ Quanto às despesas relevadas em *Aquisição de bens e serviços* (20%) do total, são da responsabilidade, na quase totalidade, da DGSSFC (actual Direcção Geral da Segurança Social¹).

B) Comissão Nacional de Família / Coordenador Nacional para os Assuntos da Família

A Comissão Nacional de Família (CNF), criada pelo Decreto-Lei n.º 150/2000, de 20 de Julho, é uma estrutura integrada na Secretaria-Geral do MTSS, tendo sido previsto no art.º 14.º que, durante o ano de 2000, o apoio financeiro previsto no n.º 2.º do artigo 11.º do mesmo decreto-lei, seria da responsabilidade do IGFSS, a imputar ao orçamento em *Administração* no OSS.

O supramencionado diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 3/2003, de 7 de Janeiro, criando em substituição da CNF o Coordenador Nacional para os Assuntos da Família (CNAF), o Conselho Consultivo para os Assuntos da Família e o Observatório para os Assuntos da Família. De acordo com o art.º 15.º compete à Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social assegurar o apoio logístico, administrativo e financeiro do funcionamento das estruturas criadas.

Desde 2002, nem as Leis do Orçamento nem a Lei de Execução do Orçamento de cada ano contemplaram um normativo, que à semelhança de anos anteriores permitisse a transferência de verbas do OSS para a Secretaria-Geral do Ministério para apoiar financeiramente a estrutura que nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2003 foi criada. Contudo, em 2004, o IGFSS procedeu à transferência de 355.923,00 euros, configurando, assim, um financiamento do OSS, não previsto na lei em violação do estipulado no art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Em 2005 o orçamento da CNAF, financiado pelo Orçamento de despesas de administração – Gastos comuns (do OSS) ascende ao montante de 600.000 euros, aprovado por despacho de 29/08/2004 do então Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança² No entanto em conformidade com as orientações da Circular n.º 1312, Série A, de 13/08/2004, da DGO, só foi inscrito pela Secretaria-Geral, em sede de elaboração do OE 2005, o montante de 355.923,00 euros. Considerando que do orçamento da Secretaria-Geral foram transferidos 92.491,00 euros para apoio financeiro às Associações de Família, coube ao IGFSS assegurar a parte restante pelo montante de 151.587,00 euros, o que perfaz um total assegurado pelo OSS de 507.510,00 euros.

Pese embora os despachos autorizadores para abertura de créditos especiais para suportar as transferências do OSS através do IGFSS para a SG/CNAF³ e as referências da 10.ª Delegação da DGO quanto ao financiamento da CNAF, a saber: “*O financiamento da CNAF é assegurado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), mediante transferências efectuadas por este organismo para a Secretaria-Geral*”, mantém-se a constatação registada em Pareceres anteriores quanto à falta de enquadramento legal destas transferências.

No contexto referido, no período de 2001 a 2005, foram efectuadas as seguintes transferências do OSS:

¹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro (LO do MTSS).

² Cfr. Ofício 1446, 29/06/2006 da SGMTSS para o IGFSS.

³ Informação n.º 87/2005, de 13/09/2005 da 10.ª Delegação da DGO e n.º 23/2005, de 22/09/2005 da mesma Delegação.



Quadro XII.7 – SS – Transferências para o CNF/CNAF (2001-2005)

(em euros)

Financiamento do OSS	Transferido do IGFSS	Executado pela SGMTSS	Saldo do ano	Grau de execução
Gerência de 2001	324.218,60	312.883,00	11.335,60	96,5%
Gerência de 2002	399.038,00	344.657,74	54.380,26	86,4%
Gerência de 2003	356.640,00	348.596,19	8.048,81	97,7%
Gerência de 2004	355.923,00	302.792,74	53.130,26	85,1%
Gerência de 2005	507.510,00	416.471,61	91.038,39	82,1%
Total	1.943.329,60	1.725.401,28	217.933,32	88,8%

Fonte: Informação do IGFSS e Conta da SG do MTSS

Da análise às respectivas contas de gerência constatou-se que as transferências do OSS, no triénio 2003/2005, tiveram a seguinte execução:

Quadro XII.8 – SS – Distribuição dos gastos com a CNAF (2003-2005)

(em euros)

Despesas	Valor			Variação 2004/03		Variação 2005/04	
	2003	2004	2005	Valor	%	Valor	%
01. Despesas com Pessoal	184.630,95	206.982,74	197.943,58	(22.351,79)	(12,1)	(9.039,16)	(4,4)
02. Aquisição de Bens e Serviços Correntes	56.359,39	83.807,26	48.040,24	(27.447,87)	(48,7)	(35.767,02)	(42,7)
04. Transferências Correntes	106.017,77	11.922,74	162.152,69	94.095,03	88,8	150.229,95	1.260,0
07. Aquisição de Bens de Capital	1.588,08	80,00	8.335,10	1.508,08	95	8.255,10	10.318,9
Total	348.596,19	302.792,74	416.471,61	45.803,45	13,1	113.678,87	37,5

Fonte: Contas de Gerência da Secretaria-Geral do MTSS

C) RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado

As transferências efectuadas pelo IGFSS para a Inspeção-Geral do MTSS (IGMTSS) – serviço da administração directa do Estado – para comparticipação das despesas com a implementação do projecto RAFE – Regime da Administração Financeira do Estado, desde 2003, ascendem a um valor anual de 2.405.698,00 euros.

O total das origens de fundos para este projecto com origem no OSS, em 2005, ascende a 3.817.340,00 euros, que inclui o montante relativo ao crédito especial, referente ao pedido de integração de saldos de gerências anteriores no valor de 1.411.642,50 euros, autorizado por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de 11/04/2005, para além da transferência anual atrás referida.

Assim, relativamente ao triénio 2003-2005, a aplicação das referidas transferências, foi efectuada como se indica:

Quadro XII.9 – SS – Distribuição dos gastos com o RAPE (2003-2005)

(em euros)

	Despesas	Dotação disponível	Pagamentos Efectuados	Saldos	Grau de Execução
2003	01. Despesas com pessoal	2.920.138,00	2.219.499,92	700.638,08	76,0
	02. Aquisição de bens e serviços	146.942,00	76.764,11	70.177,89	52,2
	Total	3.067.080,00	2.296.264,03	770.815,97	74,9
2004	01. Despesas com pessoal	2.556.836,00	1.765.805,90	791.030,10	69,1
	02. Aquisição de bens e serviços	257.474,00	119.901,76	137.572,24	46,6
	07. Despesas de capital	420.000,00	11.742,48	-11.742,48	2,8
	Total	3.234.310,00	1.897.450,14	1.336.859,86	58,7
2005	01. Despesas com pessoal	2.694.700,00	1.897.807,46	796.892,54	70,4
	02. Aquisição de bens e serviços	426.620,00	203.563,61	223.056,39	47,7
	04. Transferências correntes	396.020,00	396.020,00	0,00	100,0
	07. Despesas de capital	300.000,00	0,00	300.000,00	0,0
	Total	3.817.340,00	2.497.391,07	1.319.948,93	65,4

Fonte: Contas de Gerência da IGMTSS

Os valores inscritos no quadro anterior e as informações disponibilizadas pela IGMTSS, permitem referir o seguinte:

- ◆ Num total de 3.817,3 milhares de euros disponíveis, verificou-se uma taxa de execução de 65,4%. As despesas com o pessoal, com segunda taxa de execução mais elevada, são as que consomem mais recursos (76%);
- ◆ A afectação destes recursos, com suporte no art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 80/2001, de 6 de Março¹, tem vindo a financiar encargos com pessoal da administração directa do Estado, na rubrica Pessoal dos quadros – Regime da função pública.

Tendo em conta que a IGMTSS é um serviço da administração directa do Estado, e não obstante ser financiado por duas fontes, OE e OSS nos termos da lei, o OSS financia 83% das suas despesas, sendo o restante, cerca de 17%, encargo do OE, tendo-se verificado um remanescente de 1.319,9milhares de euros.

A situação excedentária que se tem vindo a verificar não deixa de ser identificada pela DGO aquando do pedido de abertura de crédito especial, para 2005, por parte da Inspeção-Geral do MTSS, facto que se deduz pelo despacho do Director-Geral do Orçamento – “*Afigura-se que as despesas com equipamento informático e administrativo carecem de fundamentação adicional face à sua real necessidade*” exarado na Informação n.º 20, de 31/03/2005, face às razões invocadas na sua justificação, a saber:

¹ Lei orgânica da Inspeção-Geral do MTSS.



- ◆ Reforço e orientação da acção inspectiva (...);
- ◆ Agravamento de despesas por força da participação da IGMTSS no Sistema de Controlo Interno (SCI) (...);
- ◆ Preenchimento de um lugar de Director de Serviços e reforço do quadro inspectivo (...);
- ◆ Agravamento de custos com instalações para formação interna do pessoal da carreira inspectiva (...).

12.2.5 – Conta da Segurança Social

A Conta Consolidada da Segurança Social (CSS) faz parte integrante da Conta Geral do Estado, consolidando, por sua vez, com a Administração Central - subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos.

A Conta da Segurança Social de 2005, obedece aos critérios definidos na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro – Lei de Bases da Segurança Social, na Lei do Enquadramento Orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto¹, na Lei do Orçamento de Estado n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro e Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, (alteração à Lei Orçamental) e respectivo decreto de execução orçamental – Decreto Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, e ainda no Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social.

A CGE de 2005 apresenta a Conta da Segurança Social em dois capítulos, contendo, em primeiro lugar, a síntese do Relatório da Segurança Social e respectivos mapas explicativos, seguindo-se a Conta da Segurança Social propriamente dita, a qual integra a informação sobre a execução orçamental e patrimonial consolidada, complementada com os mapas previstos nos art.º 74.º e 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental, agrupados pela sua natureza, conforme se indica:

- ◆ Mapas referentes à execução orçamental das receitas e das despesas;
- ◆ Mapas referentes à situação de tesouraria;
- ◆ Mapas referentes à situação patrimonial – Balanço e Demonstração de Resultados;
- ◆ Anexos às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

A CSS consolidada é elaborada, nos termos do POCISSSS, pelo método da consolidação integral das contas anuais de um conjunto de Instituições que integram o Sistema, e consequentemente financiadas pelo OSS.

¹ A CSS rege-se pelas disposições constantes do Título IV da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, devendo, nos termos do art.º 73.º, ser apresentada à Assembleia da República até 30 de Junho, como parte integrante da CGE.

Assim, do universo consolidado fazem parte as seguintes Instituições:

- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social,IP;
- ◆ Instituto de Solidariedade e Segurança Social,IP;
- ◆ Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade,IP;
- ◆ Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social;IP;
- ◆ Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais;
- ◆ Departamento de Assuntos Internacionais da Segurança Social;IP;
- ◆ Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores¹;
 - ◇ Instituto da Acção Social;
 - ◇ Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.
- ◆ Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira;
- ◆ Fundo de Garantia Salarial;
- ◆ Fundo de Socorro Social;
- ◆ Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários²;
- ◆ Instituições constituídas ao abrigo da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, e legislação complementar, a saber³:
 - ◇ “Cimentos” – Federação das Caixas de Previdência;
 - ◇ Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres;
 - ◇ Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;
 - ◇ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (parcialmente consolidada);
 - ◇ Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
 - ◇ Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e da Electricidade;
- ◆ Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos.

¹ A Região Autónoma dos Açores elabora, por sua vez, uma conta consolidada cujo perímetro é constituído pelo Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, o Instituto da Acção Social e o Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.

² A Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários é uma instituição articulada no sistema de segurança social subsistindo neste enquadramento por se tratar de um regime especial próprio para esta actividade profissional, no que respeita ao montante de contribuições para o sistema e ao correspondente direito ao tipo de prestações.

³ Trata-se de instituições de previdência não totalmente articuladas no sistema geral de segurança social – Caixas de previdência de empresa ou de actividade, dirigindo-se algumas delas a grupos fechados, constituindo regimes especiais, sobretudo ao nível dos complementos de pensão previstos na própria legislação, que, pese embora não tenham entrada de contribuições de novos beneficiários, ainda se mantém a obrigação do pagamento de prestações imediatas e diferidas àqueles que têm direito.



Os montantes da receita cobrada e da despesa incorrida pelas instituições de segurança social, que fazem parte do perímetro de consolidação subjacente à CSS, resultam do SIF, com excepção do IGFCSS e da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, na parte consolidada.

12.3 – Execução orçamental

O Sistema de Segurança Social (SSS), cuja estrutura orgânica se encontra delineada no n.º 1 do art. 115.º da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)¹, abrange os serviços integrados na administração directa do Estado – cujas receitas e despesas, em termos orçamentais, são inscritas e especificadas nos mapas referentes à administração directa do Estado (Mapas I a III) – e as instituições de segurança social², às quais compete o provimento de prestações sociais (pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, etc.) fazendo uso dos recursos financeiros provenientes, maioritariamente, das contribuições e cotizações sociais e das transferências do Orçamento de Estado (OE).

O orçamento relativo ao subsector Segurança Social, que agora se analisa, circunscreve-se às últimas instituições atrás referidas, abrangendo o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), o Fundo de Socorro Social (FSS) e as instituições de congéneres das Regiões Autónomas, estando as suas receitas e despesas inscritas nos Mapas X a XIV do OE.

O Tribunal de Contas, em conformidade com o já realizado relativamente ao OSS/2004, fez, trimestralmente, o acompanhamento da execução orçamental do ano de 2005, tendo, em devido tempo, publicados os respectivos relatórios³ onde se deu conta da persistência de um conjunto de factores limitativos ao bom funcionamento do Sistema de Informação Financeira (SIF) que, para além de condicionarem⁴ o desenvolvimento destes trabalhos, perturbam, quotidianamente, o normal funcionamento das instituições da segurança social que dele fazem uso, comprometendo, em última análise, o cumprimento de atribuições tão importantes como o acompanhamento da execução do orçamento deste subsector do Estado por parte da entidade competente – o IGFSS.

Das ineficiências detectadas no SIF ao longo do ano de 2005, salientam-se as seguintes:

- ◆ Incumprimento, por parte da generalidade das entidades que integram o perímetro de consolidação da Segurança Social, das datas determinadas pelo IGFSS para o encerramento dos períodos contabilísticos;
- ◆ Alteração sucessiva dos dados financeiros fornecidos, mensalmente, ao IGFSS pelas instituições da Segurança Social (dados do SIF mais ou menos dados não contabilizados), uma vez que não tem sido possível fazer o acompanhamento por via do SIF (a informação aí disponível não é completa), impelindo o IGFSS a efectuarla recorrendo a procedimentos extra contabilística (folhas de cálculo). Assim, não havendo respeito pelo encerramento dos períodos contabilísticos, os valores da execução orçamental vão sendo modificados conforme decorrem os necessários acertos, alterando, relativamente a todos os meses em aberto, os respectivos montantes;

¹ Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro

² Serviços e Fundos Autónomos (pessoas colectivas de direito público).

³ Disponíveis em <http://www.tcontas>.

⁴ Os condicionalismos são extensíveis à entidade que, legalmente, está incumbida de proceder ao acompanhamento da execução do OSS, isto é, o IGFSS.

- ◆ Esta prática indicia que o controlo orçamental efectuado pelo IGFSS é ainda muito limitado, uma vez que os dados recolhidos, de forma extra contabilística, pela entidade responsável pelo acompanhamento da execução orçamental da segurança social, estão sujeitos a sucessivas alterações ao longo do tempo, não existindo, portanto, em cada momento, certeza relativamente às despesas efectivamente realizadas e às receitas realmente cobradas.

À semelhança do efectuado no Parecer de 2004, e pelas razões aí apresentadas, a exposição que segue é realizada seguindo dois tipos de abordagem: uma direccionada para a análise da execução orçamental do SSS numa óptica global, das receitas totais arrecadadas e do conjunto das despesas efectivadas por este subsector – por classificação económica (com base nos mapas legais X e XII) e por origem e aplicação dos recursos financeiros (com referência ao mapa IX da CEO) –, sendo, entre outras matérias, exposta a lógica a que obedece o seu financiamento; a outra é dirigida para a análise da execução orçamental das receitas e das despesas, por subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social, tendo por base os dados constantes dos mapas legais XIII e XIV.

Destaque-se, por último, que no sentido de completar a informação relativa ao processo de execução orçamental, são efectuadas algumas análises complementares e dissecadas, de forma mais detalhada, algumas matérias, designadamente as relativas ao apuramento dos diversos saldos do Sistema.

12.3.1 – Execução Orçamental Global

O Orçamento da Segurança Social (OSS) para o ano de 2005 foi aprovado pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, e rectificado pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho – Orçamento Rectificativo para 2005 –, para além de sujeito a diversas alterações orçamentais¹ (aprovadas nos termos legais por despachos governamentais²). Por outro lado, as normas indispensáveis à sua execução foram fixadas pelo Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, determinando-se aí que “*competem ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS), efectuar a gestão global do orçamento da segurança social, assegurar o acompanhamento da execução orçamental e propor eventuais alterações orçamentais, nos termos do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto*”³.

A receita total arrecadada em 2005 pelo SSS, incluindo a integração de saldos de anos anteriores (cerca de 768,6 milhões de euros), cifrou-se, aproximadamente, em 20.898,7 milhões de euros, o que reflecte uma taxa de execução do orçamento na ordem dos 90,1% e traduz, relativamente ao período homólogo de 2004, um crescimento de 7,1%. No que concerne à despesa total suportada, no ano de referência, pelo subsector em análise, ascendeu a cerca de 19.855,7 milhões de euros, revelando um grau de execução orçamental de 86,4%, o que, comparativamente ao mesmo período do ano anterior, indicia um acréscimo dos gastos em cerca de 5,7%.

Tendo em consideração os resultados obtidos ao nível das receitas e despesas, apurou-se, na óptica da contabilidade pública, um saldo global de execução efectiva na ordem dos 297,8 milhões de euros, o que revela, relativamente ao saldo análogo apurado em 2004, um aumento em valor absoluto, de cerca de 6,6 milhões de euros e, em termos relativos, um acréscimo de 2,3% (Cfr. ponto 12.3.4.3).

¹ A expressão “*Orçamento Corrigido*”, utilizada ao longo desta análise, inclui as alterações introduzidas pelo Orçamento Rectificativo e as alterações orçamentais propriamente ditas.

² Veja-se atrás ponto 12.2.3.

³ Cfr. art.º 39.º da citada Lei.



12.3.1.1 – Receita

Nos pontos que se seguem, analisam-se as receitas totais arrecadadas, em 2005, pelo Subsector da Segurança Social (SSS), segundo duas ópticas diferentes: na primeira, faz-se uma abordagem com base na classificação económica das receitas, utilizando-se para tal o mapa legal X; na segunda, decompõem-se os recursos financeiros, por origem, utilizando a informação disponibilizada no mapa IX da Conta de Execução Orçamental.

12.3.1.1.1 – Execução Orçamental da Receita

O Quadro XII.10 apresenta a execução orçamental das receitas, por classificação económica, verificada no decurso do ano económico de 2005¹:

Quadro XII.10 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica

(em euros)

CE	Receitas	Execução Orçamental 2004	Orçamento Corrigido 2005	Execução Orçamental 2005	Δ Homóloga 2004/05	Taxa de Execução
Capítulo		(1)	(2)	(3)	(4)= (3)-(1) /(1)*100	(5)=(3)/(2)*100
	Receitas Correntes	16.687.801.827,92	17.655.159.058,98	17.818.883.700,54	6,8%	100,9%
03	Contribuições para a Segurança Social	10.438.569.844,53	10.884.480.277,64	11.037.320.825,13	5,7%	101,4%
04	Taxas, Multas e Outras Penalidades	35.970.105,25	36.320.977,01	52.345.174,62	45,5%	144,1%
05	Rendimentos da Propriedade	237.561.852,08	221.841.119,79	239.122.237,23	0,7%	107,8%
06	Transferências Correntes	5.733.867.741,38	6.478.169.037,95	6.454.343.204,56	12,6%	99,6%
07	Venda de Bens e Serviços Correntes	8.825.502,13	6.018.538,26	9.974.048,22	13,0%	165,7%
08	Outras Receitas Correntes	233.006.782,55	28.329.108,33	25.778.210,78	(88,9%)	91,0%
	Receitas de Capital	1.916.530.378,87	4.655.702.013,05	2.157.820.178,98	12,6%	46,3%
09	Venda de Bens de Investimento	6.248.975,54	9.885.050,00	10.534.674,02	68,6%	106,6%
10	Transferências de Capital	22.290.538,77	39.237.622,37	22.765.101,35	2,1%	58,0%
11	Activos Financeiros	1.887.904.141,50	4.606.554.489,68	2.124.454.299,41	12,5%	46,1%
13	Outras Receitas de Capital	86.723,06	24.851,00	66.104,20	(23,8%)	266,0%
	Outras Receitas	904.164.205,92	887.002.748,59	922.029.216,27	2,0%	103,9%
15	Reposições Não Abatidas aos Pagamentos	147.633.311,00	118.373.349,77	153.399.817,45	3,9%	129,6%
16	Saldo de Gerências Anteriores Integrado	756.530.894,92	768.629.398,82	768.629.398,82	1,6%	100,0%
	TOTAL da RECEITA	19.508.496.412,71	23.197.863.820,62	20.898.733.095,79	7,1%	90,1%

Fonte: OSS/2005, CSS/2005

¹ A análise de taxas de execução orçamental deve ter presente que, sendo estas calculadas com base no Orçamento Final Corrigido, foram sujeitas a um processo de ajustamento que tende a alisar diferenciais que existiriam face ao Orçamento Inicial.

A análise do quadro XII.9 permite verificar que, durante o exercício económico de 2005, o volume total de receita arrecadado pelo SSS se aproximou dos 20.898,7 milhões de euros¹, um valor 7,1% superior ao registado em 2004. A taxa de execução da receita orçamentada para 2005 foi de 90,1%, o que significa que cerca de 2.299,1 milhões de euros da receita prevista não foram arrecadados². Refira-se, no entanto, que este desvio nas receitas totais é inferior ao desvio verificado no capítulo “*Activos Financeiros*” (2.482,1 milhões de euros), o que significa que, exceptuando-o, conjuntamente com as Transferências de Capital, observaríamos um nível de receita cobrada acima da taxa de execução da receita total.

No que respeita à evolução registada em cada um dos capítulos que integram os grandes agregados da receita, conclui-se que:

- ◆ A parcela mais importante da receita é a das “*Contribuições para a Segurança Social*”, que representou, em 2005, 52,8% do total das receitas cobradas, atingindo cerca de 11.037,3 milhões de euros. Este valor supera o que havia sido orçamentado (a taxa de execução foi de 101,4%)³ e representa um acréscimo de receita de 5,7% face a 2004, que equivale, em termos absolutos, a mais 598,8 milhões de euros⁴. Este resultado é uma inversão face a 2004, quando as “*Contribuições para a Segurança Social*” diminuíram, em termos homólogos, 0,3%⁵.

A desagregação deste capítulo por tipo de receita revela o seguinte:

(em euros)

Descrição	Total
Cotizações dos Trabalhadores por conta de outrem	2.867.652.154,00
Contribuição das Entidades Empregadoras	5.842.191.540,29
Regime de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes	2.323.294.482,74
Regimes Especiais	4.182.648,10
TOTAL	11.037.320.825,13

Fonte: Mapa 7.2 Controlo Orçamental – Receita do POCISSSS retirado do SIF

- ◆ As “*Transferências Correntes*”, segundo capítulo mais relevante em termos de receita arrecadada, representaram 30,9% do total da receita (eram 28,4% em 2004) o que correspondeu, em termos absolutos, ao encaixe de, aproximadamente, 6.454,3 milhões de euros, um crescimento face a 2004 de 12,6%. O grau de execução orçamental deste capítulo foi de 99,6% (superior aos 97,7% registado em 2004);

¹ A receita efectiva (receita total subtraída do valor dos activos financeiros e dos passivos financeiros e saldo integrado de gerências anteriores) ascendeu a cerca de 18.005,6 milhões de euros, um crescimento de 6,8% face a 2004.

² Ainda assim, nota-se um sensível aumento no grau de execução orçamental das receitas, que, em 2004, se havia quedado pelos 84,8%.

³ Face ao Orçamento Inicial, onde estava previsto arrecadar 11.172,6 milhões de euros, a taxa de execução ficar-se-ia pelos 98,8%. Na prática, esta rubrica recolheu mais receita que o previsto no Orçamento Corrigido, mas menos que o previsto no Orçamento Inicial.

⁴ Sendo crescimento relevante, é, no entanto, inferior à subida homóloga nas receitas totais e, como se verá, idêntico ao crescimento das despesas totais (5,7%) e inferior ao crescimento das despesas correntes (6,9%).

⁵ Importa referir que, como demonstra o Parecer do TC relativo a 2004, se não fossem contabilizadas as receitas extraordinárias de 2003, o ano de 2004 apresentaria um crescimento das Contribuições de cerca de 2,7%



- ◆ Ainda no âmbito das “*Receitas Correntes*”, os “*Rendimentos de Propriedade*” cresceram apenas 0,7%, enquanto a taxa de execução se fixou nos 107,8% (foi 130,3% em 2004) e significando agora 1,1% das receitas. Os capítulos “*Taxas, Multas e Outras Penalidades*” e “*Venda de Bens e Serviços*”, tendo um peso residual no total da despesa (cerca de 0,3%) foram os que mais cresceram em termos homólogos (45,5% e 13% respectivamente), apresentando taxas de execução bastante elevadas e em crescimento face ao ano anterior (144,1% e 165,7% respectivamente). O capítulo “*Outras Receitas Correntes*”, que representava 1,2% das despesas em 2004, fica-se em 2005 por apenas 0,1%, reflectindo uma redução relativamente a 2004 de quase 89% (menos 207,2 milhões de euros), evoluindo de uma execução orçamental acima do previsto, em 2004, para uma abaixo do previsto, em 2005 (91%);
- ◆ Nas “*Receitas Correntes*” tomadas de forma agregada que, em 2005, representaram 85,3% da receita, o crescimento homólogo foi de 6,8% e a execução orçamental decorreu acima do previsto (100,9%), particularmente em resultado do forte crescimento das “*Transferências Correntes*” e do bom comportamento da execução orçamental das “*Contribuições para a Segurança Social*”, pois as suas outras componentes não têm, em termos absolutos, grande relevância;
- ◆ As “*Receitas de Capital*” representaram 2.157,8 milhões de euros (12,6% acima do verificado em 2004) e a taxa de execução orçamental foi de 46,3% (havia sido de 36,5% em 2004). Esta parcela das receitas representam cerca de 10,3% do total arrecadado pelo sistema da segurança social e, destas, 98,5% resultaram de operações relacionadas com “*Activos Financeiros*”. Os “*Activos Financeiros*” cresceram 12,5% em relação ao ocorrido em 2004 e apresentaram uma taxa de execução orçamental de 46,1% (face a 37,2% em 2004), ou seja, foram orçamentados mais de 4.606,5 milhões de euros e apenas realizados 2.124,5 milhões de euros;
- ◆ Das restantes receitas de capital, a “*Venda de Bens de Investimento*” cresceu cerca de 68,5% para 10,5 milhões de euros e manteve-se acima do valor orçamentado; as “*Transferências de Capital*” cresceram apenas 2,1% e viram cair a taxa de execução orçamental para 58%; as “*Outras Receitas de Capital*” foram orçamentadas por um valor 3,5 vezes inferior ao arrecadado em 2004, acabando por ter uma taxa de execução de 266% e uma redução homóloga de receita de 23,8%;
- ◆ No capítulo “*Outras Receitas*” incluem-se as “*Reposições não Abatidas aos Pagamentos*” que cresceram, em termos homólogos, 3,9% (face a uma subida de quase 200% no anterior período) e apresentaram um grau de execução orçamental de 129,6%, bem acima do valor orçamentado. Em termos absolutos, as “*Outras Receitas*” representaram cerca de 153,4 milhões de euros, 0,7% das receitas totais;
- ◆ Por último, o “*Saldo de Gerências Anteriores*” integrado no presente ano económico cresceu 1,6% face ao ano anterior, para 768,6 milhões de euros, representando 3,7% da receita total, só atrás das Contribuições, das Transferências e dos Activos Financeiros. No quadro abaixo expõe-se, por subsistema e sistema de acção social, os montantes de saldos de anos anteriores integrados em 2005, especificando os efectivamente aplicados em despesa¹:

¹ Esta matéria encontra-se desenvolvida mais à frente no ponto 12.3.4.1.

Quadro XII.11 – SS – Saldos de Anos Anteriores

(em milhares de euros)

Subsistemas e Sistema de Acção Social	Valores transitados de anos anteriores		Total
	Valor integrado no orçamento de 2005	Valor não integrado	
Subsistema Previdencial de Repartição	84.517,7	592.749,3	677.267,0
Subsistema Previdencial de Capitalização	229.872,9	0,0	229.872,9
Subsistema Protecção Familiar e PAEFP	204.459,6	1.079,2	205.538,8
Subsistema de Solidariedade	157.470,0	34.837,7	192.307,7
Sistema de Acção Social	92.309,2	23.370,5	115.679,7
Total	768.629,4	652.036,7	1.420.666,1

Fonte: Mapas de Execução Orçamental de 2005 por Subsistemas e Sistema de Acção Social

12.3.1.1.2 – Evolução das Principais Receitas

Partindo da informação financeira disponibilizada no mapa IX da CEO/2005, mostra-se no Quadro XII.12, numa óptica de proveniência das receitas, a execução orçamental observada, as respectivas variações homólogas e as taxas de execução.



Quadro XII.12 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Origem

(em euros)

Receitas	Execução Orçamental 2004	Orçamento corrigido 2005	Execução Orçamental 2005	Δ % Homóloga 2005/2004	Taxa de Execução
	(1)	(2)	(3)	(4) = [(3)-(1)]/(1)*100	(5) =(3)/(2)*100
Contribuições e cotizações	10.438.569.844,5	10.884.480.277,6	11.037.320.825,1	5,7%	101,4%
IVA social	550.899.996,0	592.121.852,9	592.032.882,9	7,5%	100,0%
Rendimentos	237.561.852,1	221.841.118,8	239.122.237,2	0,7%	107,8%
Transferências do OE	4.143.382.629,0	4.938.296.470,8	4.860.296.471,0	17,3%	98,4%
Correntes	4.126.815.315,0	4.922.135.695,8	4.844.135.696,0	17,4%	98,4%
Capital	16.567.314,0	16.160.775,0	16.160.775,0	(2,5%)	100,0%
Transferências da SCML	121.053.674,5	110.048.052,8	231.330.633,5	91,1%	210,2%
Transferências do exterior	814.785.834,0	742.650.750,0	665.693.219,6	(18,3%)	89,6%
FSE	805.924.248,3	720.000.000,0	659.282.864,8	(18,2%)	91,6%
Outras	8.861.585,7	22.650.750,0	6.410.354,8	(27,7%)	28,3%
Transferências M. Educação	102.999.997,0	107.100.000,0	118.640.000,0	15,2%	110,8%
Outras receitas	454.807.549,1	226.141.409,2	261.213.128,2	(42,6%)	115,5%
TOTAL DA RECEITA EFECTIVA	16.864.061.376,2	17.822.679.932,1	18.005.649.397,6	6,8%	101,0%
Receita não efectiva	2.644.435.036,4	5.375.183.888,5	2.893.083.698,2	9,4%	53,8%
TOTAL RECEITA	19.508.496.412,7	23.197.863.820,6	20.898.733.095,8	7,1%	90,1%

Fonte: CSS/2005 – CEO/mapa IX (Analítico)

Com as Receitas decompostas desta forma, podemos verificar a importância e comportamento das várias componentes que constituem origens de recursos financeiros, nomeadamente, comparando os valores obtidos em 2005 com os apresentados no ano anterior. Da interpretação do Quadro XII.11 resulta que:

- ◆ As “Contribuições e Cotizações” diminuíram o seu peso relativo no total dos recursos financeiros arrecadados pelo subsector (de 53,5%, em 2004, para 52,8%, em 2005) mas apresentaram uma subida no grau de realização do OSS (de 96,8% para 101,4%, ultrapassando, portanto, as receitas previstas no ano em análise). A taxa de crescimento homólogo foi de 5,7%, abaixo do crescimento do total da receita (7,1%), o que explica em grande medida o recuo do peso relativo das “Contribuições e Cotizações” na Receita Total;
- ◆ As “Transferências do OE” representaram, relativamente ao total das receitas obtidas em 2005, cerca de 23,3% (em 2004 ficaram-se pelos 21,2%). Em termos absolutos, equivaleram a aproximadamente 4.860,3 milhões de euros, dos quais cerca de 4.844,1 milhões de euros foram canalizados directamente através do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Esta rubrica apresentou uma taxa de execução orçamental de 98,4%, quando, em 2004, havia sido de praticamente 100%. As “Transferências do OE” cresceram quase 716,9 milhões de euros, a um ritmo quase 4 vezes superior ao verificado nas restantes receitas consideradas

conjuntamente. Os 17,3% de taxa de crescimento homóloga observados em 2005 foram, como se compreende, decisivos para o incremento da receita total¹;

- ◆ A receita não efectiva, onde constam os montantes relativos à integração de saldos de anos anteriores (cerca de 768,6 milhões de euros) e aos activos financeiros (cujo montante atingiu aproximadamente 2.124,5 milhões de euros), representou 13,8% do total da receita, apresentando a taxa de execução mais baixa de todas as parcelas aqui analisadas, cerca de 53,8% dos cerca de 5.375,2 milhões de euros orçamentados². Esta rubrica cresceu em termos homólogos, 9,4%;
- ◆ As “*Transferências do exterior*”³ constituem, em 2005, apenas 3,2% das receitas totais, cifrando-se em cerca de 665,7 milhões de euros, com uma taxa de execução de quase 89,6%. A rubrica mais significativa respeita a formação profissional financiada pelo FSE que representa 99% do total desta parcela (659,3 milhões de euros). Foram também transferidos da União Europeia verbas para financiamento no âmbito dos investimentos referentes ao Programa de desenvolvimento social QCA III – PIDDAC/FEDDER (5.656,3 milhares de euros) e INTERREG (658,7 milhares de euros). No que respeita a este último, foram ainda transferidas verbas, para financiamento de despesas correntes, no valor de 95,4 milhares de euros; Face ao ano anterior, deu-se uma diminuição de receitas de cerca de 149,1 milhões de euros (menos 18,3%), já programada no orçamento corrigido, uma vez que a taxa de execução orçamental sofreu uma melhoria quando comparada com a ocorrida no ano anterior (havia-se situado nos 82,7%). Para esta diminuição contribuiu o decréscimo das transferências para acções de formação profissional na ordem dos 146,6 milhares de euros, mas também a cessação das transferências referente à Convenção CECA e ao Programa de Calamidades – Incêndios, por conta das quais se tinha arrecadado, em 2004, 677 milhares de euros e 2,5 milhões de euros, respectivamente;

Em sede de contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 201330 de 12/12/2006, inserto no Volume III – Anexos, refere que a diferença apontada na nota de rodapé 3 (8, 9 milhões de euros):

“(…) diz respeito a valores de acções de formação profissional com suporte no FSE pagos indevidamente em períodos anteriores a 2004 e recuperados neste último ano referido e que, como tal, estão consignados, nos termos do regulamento do Quadro Comunitário respectivo, ao financiamento da despesa com formação profissional/FSE”

Segundo a justificação apresentada, terá ocorrido uma classificação incorrecta de receita, em 2004, no montante de 8,9 milhões de euros. Assim, de acordo com aquela correcção, a diminuição de receitas, de 2004 para 2005, cifrou-se em 17,4% e a taxa de execução em 81,8%.

- ◆ De “*IVA Social*” foram recolhidos cerca de 592 milhões de euros (cerca de 2,8% do volume total de receitas cobradas em 2005), traduzindo um nível de realização do orçamento de

¹ Note-se que já em 2004 o crescimento da receita total em 8,7% se deveu, em particular, ao crescimento de 18,8% nas “*Transferências do OE*”, pois a parcela mais importante das receitas, relativa às “*Contribuições e Cotizações*”, registaram, nesse ano, um ligeiro decréscimo.

² Este valor deve-se à taxa de execução de apenas 46,1% verificada na rubrica “*Activos Financeiros*”.

³ Os valores inscritos na CSS de 2004 relativos ao FSE (805,9 milhões de euros) divergem dos utilizados na CSS de 2005, relativamente ao ano de 2004 (797,0 milhões de euros). De notar que o diferencial existente foi incluído no conjunto de “*Outras Receitas*”.



praticamente 100%. Depois de se ter verificado uma contracção no volume destas receitas de 2003 para 2004 (cerca de 18,5%)¹, observou-se, em 2005, um crescimento de 7,5%²;

- ◆ As receitas provenientes de “*Rendimentos*” continuaram estagnadas (depois de um decréscimo de 0,5% em 2004, um crescimento de 0,7% em 2005) e representaram 1,1% das Receitas Totais, com uma taxa de execução de 107,8%;
- ◆ As verbas oriundas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), relativas aos jogos sociais, sofreram um notável aumento face ao ano anterior: 91,1%, ou seja, mais 110,2 milhões de euros em termos absolutos, um valor que mais do que duplica o orçamentado (a taxa de execução orçamental foi de 210,2%). Este crescimento faz com que esta componente seja já cerca de 1,1% do total da receita e resulta, essencialmente, do crescimento verificado no jogo “Euromilhões”³;
- ◆ As transferências do Ministério da Educação para financiamento dos acordos celebrados com as IPSS no âmbito do Programa expansão e desenvolvimento da educação Pré-Escolar, ascenderam a 118,6 milhões de euros, representam cerca de 0,6% do total da receita de 2005, evidenciando uma taxa de execução de 110,8%, e um acréscimo receita relativamente ao ano anterior na ordem dos 15,2% (mais 15,6 milhões de euros);
- ◆ Finalmente a parcela residual “*Outras Receitas*” (onde se incluem, designadamente, as reposições não abatidas nos pagamentos – as quais representam 58,7% desta parcela – e as verbas provenientes das entidades integrantes do Sector Público Administrativo) representou cerca de 1,2% do total das verbas arrecadadas em 2005, tendo, em valor absoluto, atingido os 261,2 milhões de euros, um valor superior ao orçamentado (a taxa de execução foi de 115,5%). Note-se, no entanto, que, em termos homólogos, se deu uma diminuição acentuada (de 42,6%)⁴.

A evolução ocorrida, no período 2000/2005, ao nível das principais receitas arrecadadas pelo SSS, apresenta-se no gráfico seguinte:

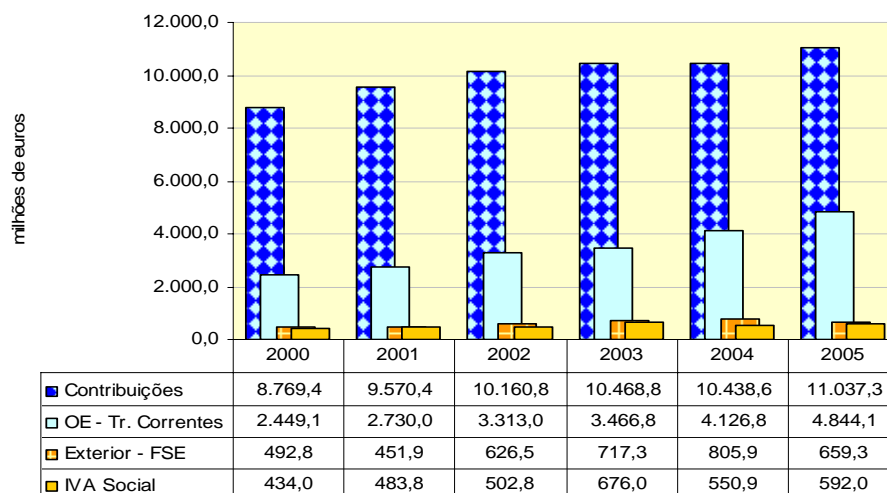
¹ De acordo com o referido no Parecer sobre a CSS de 2004, o valor do Adicional ao IVA, em 2003, incluía uma parcela de transferências do OE destinada ao cumprimento da lei do financiamento para aquele ano.

² A Lei n.º 39/2005 de 24 de Junho, determinou, no n.º 1 do art. 3º, que a receita do aumento da taxa máxima de IVA de 19% para 21% fosse consignada, em igual proporção, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações.

³ Estavam previstos, para 2005, 15 milhões de euros de receitas do “*Euromilhões*” e foram arrecadados 145,4 milhões.

⁴ Em 2004, esta foi a rubrica que mais cresceu (quase 170%) equivalendo, então, a 2,3% da receita total obtida. O crescimento registado neste ano ficou a dever-se, em particular, a duas situações: contabilização da compensação da perda de contribuições para a segurança social do Ministério da Agricultura (D.L. 159/2001, de 18/03), em cerca de 181,8 milhões de euros e regularização de parte do valor em dívida até 2003, do Ministério da Educação, relativamente às participações do ensino pré-escolar – rede social, na quantia de 10,2 milhões de euros.

Gráfico XII.1 – SS – Evolução das principais Receitas no período 2000/2005



Em 2005, registaram-se, relativamente a 2000, incrementos de cerca de 2.267,9 milhões de euros em *Contribuições* e cerca de 2.395,0 milhões de euros em *Transferências do Orçamento de Estado*. Por outro lado, as *Receitas do Exterior* cresceram aproximadamente 166,5 milhões de euros e as provenientes do *IVA Social* cerca de 158,0 milhões de euros. Apesar do aumento verificado nas outras rubricas, o crescimento da despesa do SSS tem sido suportado, particularmente, pelo forte acréscimo das *Transferências do OE*, que quase duplicaram nestes cinco anos e significaram 41,7% do acréscimo verificado na receita efectiva neste período.

Nesta análise, saliente-se que, relativamente às “*Transferências do OE*”, os valores de execução registados consideram a alteração do critério de financiamento do Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, facto que explica, parcialmente, a variação homóloga observada. Esta situação resulta da aplicação da alínea b) do n.º 3 do art. 9º do Decreto-Lei n.º 331/2001, entretanto alterada¹ que passa a incluir, na despesa do subsector Estado, o diferencial entre o adicional ao IVA e o montante de receita definido para o ano como cobertura obrigatória das despesas do Subsistema².

12.3.1.2 – Despesa

Com base na informação financeira disponibilizada no mapa legal XII e no mapa IX da CEO, expõe-se de seguida o comportamento observado nas despesas do subsector da Segurança Social, utilizando-se, para tal, uma metodologia idêntica à seguida na análise efectuada às receitas.

¹ art.º 25.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31/12 e art.º 20.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29/17.

² Em 2005, como adiante se verá no ponto 12.3.6, a responsabilidade do OE com os encargos deste subsistema, progrediu de 40% para 50% (cfr. n.º 2 do art. 9º do Decreto-Lei n.º 331/2001, na redacção dada pela Lei 39-A/2005 de 29 de Julho), sendo garantida pela receita do IVA resultante do aumento da taxa de 16% para 17% ocorrido em 1995 e pela posterior subida da mesma taxa de 19% para 21%, em 50%, (cfr. n.º 6 do art. 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro e Lei n.º 39/2005 de 24 de Junho) e, no remanescente, por transferências do OE para a Segurança Social.



12.3.1.2.1 – Execução Orçamental da Despesa

No Quadro XII.13 encontra-se inscrita a execução orçamental das despesas, por classificação económica, relativa ao ano económico de 2005.

Quadro XII.13 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica

(em euros)

CE Capítulo	Despesas	Execução Orçamental 2004 (1)	Orçamento Corrigido 2005 (2)	Execução Orçamental 2005 (3)	Δ Homóloga 2004/05 $(4)=[(3)-(1)]/(1)*100$	Taxa de Execução $(5)=(3)/(2)*100$
	Despesas Correntes	16.500.460.085,2	17.831.200.262,3	17.640.694.333,0	6,9%	98,9%
01	Despesas com o pessoal	374.169.951,2	386.028.454,9	377.990.918,7	1,0%	97,9%
02	Aquisição de bens e serviços	96.892.446,9	98.636.236,8	90.258.073,8	(6,8%)	91,5%
03	Juros e outros encargos	2.760.991,7	6.516.054,6	6.024.397,9	118,2%	92,5%
04	Transferências correntes	15.029.041.210,5	16.243.564.202,2	16.156.513.914,9	7,5%	99,5%
05	Subsídios	912.489.314,0	1.059.081.178,9	985.846.183,5	8,0%	93,1%
06	Outras despesas correntes	85.106.171,0	37.374.134,9	24.060.844,2	(71,7%)	64,4%
	Despesas de Capital	2.290.532.219,4	5.147.882.007,5	2.214.968.321,5	(3,3%)	43,0%
07	Aquisição de bens de capital	40.629.832,9	58.901.998,9	31.787.037,4	(21,8%)	54,0%
08	Transferências de capital	31.759.433,2	65.425.078,9	35.381.223,8	11,4%	54,1%
09	Activos financeiros	2.218.142.953,3	5.023.554.929,7	2.147.800.060,2	(3,2%)	42,8%
	Total da Despesa	18.790.992.304,6	22.979.082.269,8	19.855.662.654,5	5,7%	86,4%

Fonte: OSS/2005, CSS/2005

Da observação e análise do quadro anterior, conclui-se que, em 2005, as despesas totais da Segurança Social revelam um grau de execução orçamental na ordem dos 86,4% (mais 3,7 pontos percentuais que a registada em 2004), traduzindo a realização de gastos de cerca de 19.855,7 milhões de euros¹, quando a previsão inscrita no orçamento apontava para a realização de despesas na ordem dos 22.979,1 milhões de euros. Deste modo, verifica-se que, em termos absolutos, a despesa ficou 3.123,4 milhões de euros abaixo do montante orçamentado para 2005, tendo, ainda assim, quando comparada com a realizada em 2004, observado um aumento de 5,7%. A interpretação do montante de despesa não realizada deve ser feita tendo presente o facto do capítulo “Activos Financeiros” representar 98% dos gastos previstos e não efectivados. Assim, se não se considerasse esta parcela, verificar-se-ia um grau de execução da Despesa de 98,7%.

Do total das despesas efectuadas em 2005, cerca de 17,6 mil milhões de euros são “Despesas Correntes”, representando 88,8% do total dos gastos (mais 1% que em 2004). O seu grau de execução orçamental também subiu, para 98,9%. Os restantes 11,2% (cerca de 2.215 milhões de euros) são

¹ A despesa efectiva (despesa total subtraída do valor dos activos financeiros e dos passivos financeiros) ascendeu a cerca de 17.707,9 milhões de euros, um crescimento de 6,8% face a 2004.

“*Despesas de Capital*”, que apresentaram um grau de realização do orçamento de apenas 43% (ainda assim acima dos 39,9% de 2004). Para o aumento global da despesa contribuiu o crescimento das despesas correntes (de 6,9%), pois as despesas de capital sofreram uma diminuição homóloga de 3,3%.

Da análise à execução orçamental observada em cada um dos agrupamentos da despesa da Segurança Social, salienta-se o seguinte:

- ◆ As “*Transferências Correntes*” (que incluem, por exemplo, as despesas com pensões de reforma e os subsídios substitutivos do rendimento do trabalho) atingiram os 16.156,5 milhões de euros, um crescimento de 7,5% face ao ano anterior, apresentando uma taxa de execução orçamental de 99,5% (a mais alta de todos os capítulos da despesa). Só esta parcela representou 81,4% de toda a despesa, pelo que o seu comportamento é decisivo na interpretação das variações do Orçamento e Conta do SSS;
- ◆ De entre os restantes agrupamentos que integram as despesas correntes, destacaram-se também os “*Subsídios*”, que representaram 5% do total dos gastos, tendo crescido 8% face a 2004 e apresentam, relativamente a 2004, uma sensível melhoria na taxa de execução orçamental (de 75,7% em 2004 para 93,1% em 2005);
- ◆ As “*Despesas com Pessoal*” (quarta parcela mais significativa, sendo 1,9% das despesas), manifestam uma taxa de execução de 97,9%, significando, em termos absolutos, cerca de 378,0 milhões de euros (um valor idêntico ao do ano anterior);
- ◆ Completando as Despesas Correntes, os capítulos “*Aquisição de bens e serviços*”, “*Outras despesas correntes*” e “*Juros e Outros Encargos*” somaram apenas 0,6% da despesa e apresentam as menores taxas de execução orçamental deste conjunto. Os dois primeiros diminuíram, face a 2004, 6,8% e 71,7% respectivamente, que em termos absolutos significa a quebra de 67,7 milhões de euros. Os “*Juros*”, pelo contrário, foram a componente de despesas que mais cresceu (118,2%), para cerca de 6 milhões de euros;
- ◆ Dentro das “*Despesas de Capital*” o agrupamento mais relevante, em termos totais, respeita aos “*Activos Financeiros*” (10,8% da despesa). Dos cerca de 5.023,6 milhões de euros orçamentados foram efectivamente gastos 2.147,8 milhões de euros, uma taxa de execução de apenas 42,8% (fora de 40,5% em 2004), mantendo-se portanto um sensível desajustamento entre montantes orçamentados e montantes gastos. Em termos homólogos, os gastos em “*Activos Financeiros*” diminuíram 3,2%, o que representou, em termos absolutos, menos cerca de 70,3 milhões de euros;
- ◆ Os restantes agrupamentos que integram as “*Despesas de Capital*” têm pouca expressão no total dos gastos do SSS (apenas 0,4%). O capítulo “*Aquisição de Bens de Capital*” sofreu uma diminuição relativamente a 2004 de 21,8%, enquanto que o respeitante às “*Transferências de Capital*” cresceu em termos homólogos cerca de 11,4%, tendo ambos, comparativamente ao ano anterior, reduzido a taxa de execução orçamental (para 54% e 54,1% respectivamente).

12.3.1.2.2 – Evolução das Principais Despesas

Apresentam-se no quadro XII.14, os valores da despesa na óptica da aplicação dos recursos financeiros da Segurança Social, a respectiva execução orçamental e a dinâmica evolutiva ocorrida de 2004 para 2005.



Quadro XII.14 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Aplicação

(em euros)

Despesas	Execução Orçamental de 2004 (1)	Orçamento corrigido de 2005 (2)	Execução Orçamental de 2005 (3)	Δ % Homóloga 2004/2005 (4)=[(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5)=(3)/(2)*100
Pensões	9.864.942.888,3	10.689.483.135,8	10.688.271.303,4	8,3%	100,0%
Sobrevivência	1.490.518.793,1	1.546.841.518,8	1.546.607.877,3	3,8%	100,0%
Invalidez	1.335.386.409,3	1.341.085.390,9	1.340.685.574,2	0,4%	100,0%
Velhice	7.039.037.685,9	7.801.556.226,1	7.800.977.852,0	10,8%	100,0%
Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego	1.662.370.920,1	1.819.110.817,7	1.805.552.830,7	8,6%	99,3%
Acção social	1.248.692.261,5	1.368.226.980,7	1.305.779.231,6	4,6%	95,4%
Subsídio de doença	485.882.503,2	468.446.441,4	462.752.478,5	(4,8%)	98,8%
Abono de família	601.494.389,0	617.150.942,8	599.249.910,6	(0,4%)	97,1%
RSI	241.639.485,0	286.210.550,4	285.298.346,2	18,1%	99,7%
Outras prestações	497.679.666,8	567.816.372,2	550.351.128,7	10,6%	96,9%
Emprego e Formação profissional	1.433.498.125,6	1.531.302.432,4	1.469.569.022,9	2,5%	95,9%
Administração	392.656.989,0	411.342.040,6	403.928.805,2	2,9%	98,5%
Outras despesas	143.992.122,7	196.437.626,2	137.109.536,7	(4,8%)	69,8%
Total da despesa Efectiva	16.572.849.351,2	17.955.527.340,2	17.707.862.594,3	6,8%	98,6%
Despesa não Efectiva	2.218.142.953,3	5.023.554.929,7	2.147.800.060,2	(3,2%)	42,8%
Total da despesa	18.790.992.304,6	22.979.082.269,8	19.855.662.654,5	5,7%	86,4%

Fonte: CSS/2005 – CEO/mapa IX (Analítico) de 2005

Em termos de taxa de execução orçamental, há uma diferença substancial entre a despesa efectiva, executada em 98,6%, e a despesa não efectiva, onde se integram os *activos e passivos financeiros*, que denota um nível muito inferior de execução orçamental, 42,8% (ainda assim, ambas as taxas cresceram face a 2004, ano em que se registaram taxas de execução de respectivamente 96,2% e 40,5%). Dentro da despesa efectiva, as “Pensões” tiveram um grau de execução orçamental de quase 100%, o “Rendimento Social de Inserção” de 99,7% e a rubrica “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego” 99,3%. Os gastos orçamentados com “Subsídio de Doença” foram executados em 98,8% e os de “Administração” em 98,5%. A componente de “Abono de Família” atingiu um grau de execução de 97,1% e a de “Outras Prestações” fixou-se nos 96,9%. Por outro lado, as despesas com “Emprego e Formação profissional” e com “Acção social”, apresentaram taxas de execução orçamental mais baixas de, respectivamente, 95,9% e 95,4%, enquanto a rubrica “Outras Despesas” foi a que, de entre as despesas efectivas, apresentou a menor taxa de execução orçamental, 69,8%.

Relativamente ao peso relativo no total das despesas, destaca-se a componente de “Pensões” que absorveu 53,8% do total dos recursos financeiros consumidos em 2005 (face a 52,5% registados em

2004), traduzindo-se em quase 10,7 mil milhões de euros. A segunda parcela mais importante foi a dos gastos com o “*Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego*” que representou 9,1% do total. Segue-se a rubrica “*Emprego e Formação Profissional*” com 7,4% (face a 7,7% em 2004). As despesas com “*Ação Social*” absorveram 6,6% do total, revelando valores estáveis face ao período anterior. Entre as restantes componentes (que em termos absolutos significam cerca de 2.431,1 milhões de euros), as respeitantes a “*Rendimento Social de Inserção*” e “*Outras Prestações*” reforçaram o seu peso, para, respectivamente, 1,4% e 2,8% do total. As canalizadas para “*Abono de Família*”, “*Subsídio de Doença*”, “*Administração*”, e “*Outras Despesas*” viram-no baixar, para, respectivamente, 3%, 2,3%, 2% e 0,7% do total das despesas.

Confrontando os valores de cada componente da despesa em 2005, com os verificados em 2004, observa-se que:

- ◆ A parcela da despesa efectiva relativa ao “*Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego*” registou uma variação homóloga positiva de 8,6% (a terceira mais significativa) atingindo um montante de cerca de 1.805,6 milhões de euros;
- ◆ Por outro lado, e ainda relativamente às questões do trabalho, a parcela relativa às verbas orientadas para o “*Emprego e Formação Profissional*” registaram, de 2004 para 2005, um acréscimo inferior à média das despesas, na ordem dos 2,5%, correspondentes a um reforço de 36,1 milhões de euros;
- ◆ Relativamente a 2004, as despesas com “*Pensões*”¹ registaram, em termos absolutos, um aumento de, aproximadamente, 823,3 milhões de euros (um valor semelhante ao verificado no ano anterior), a que corresponde uma variação homóloga de 8,3%. As pensões de Velhice foram as que mais cresceram e representaram, em 2005, 73% do volume total de gastos com “*Pensões*” e cerca de 44,1% da despesa efectiva do SSS. O crescimento acentuado das despesas com estas prestações que se tem vindo a verificar nos últimos anos, deve-se, fundamentalmente, às alterações da estrutura demográfica da população do país e ao surgimento de novos factores de carácter socio-económico que tendem a onerar substancialmente o sistema². No entanto, incorpora, cumulativamente, a aplicação do princípio da convergência das pensões mínimas³ para valores indexados ao Salário Mínimo Nacional (SMN) consagrado na LBSS. Para se identificar melhor este efeito, veja-se que, do total dos 1.064,7 milhões de euros de acréscimo na despesa em 2005, 77,3% respeitam ao aumento das “*Pensões*” e, dentro destas, as de Velhice representam 71,6% do referido acréscimo (veja-se adiante no ponto 12.5);
- ◆ As despesas direccionadas para a “*Ação Social*”, que respeitam, maioritariamente, a acordos de cooperação contratualizados com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), atingiram, em 2005, 1.305,8 milhões de euros. Este valor representa um crescimento homólogo de 4,6%, traduzindo-se, em relação a 2004, num aumento absoluto de cerca de 57,1 milhões de euros. Refira-se que esta componente teve uma das mais baixas taxas de execução (95,4%), gastando-se menos 62,3 milhões de euros do que o orçamentado;

¹ Relativamente a cada uma das eventualidades verifica-se que a variação homóloga mais significativa foi observada na Velhice com 10,8% (aumento, em termos absolutos, de cerca de 761,9 milhões de euros), seguindo-se a Sobrevivência com 3,8% (mais 56,1 milhões de euros que em 2004) e a Invalidez que registou um acréscimo nas despesas, relativamente ao mesmo período de apenas 0,4% (mais 5,3 milhões de euros).

² Por exemplo, a entrada na idade de reforma de beneficiários com períodos contributivos mais longos e remunerações mais elevadas ao longo da sua carreira contributiva.

³ Relativas a Velhice, Invalidez, Pensão Social e ao Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA).



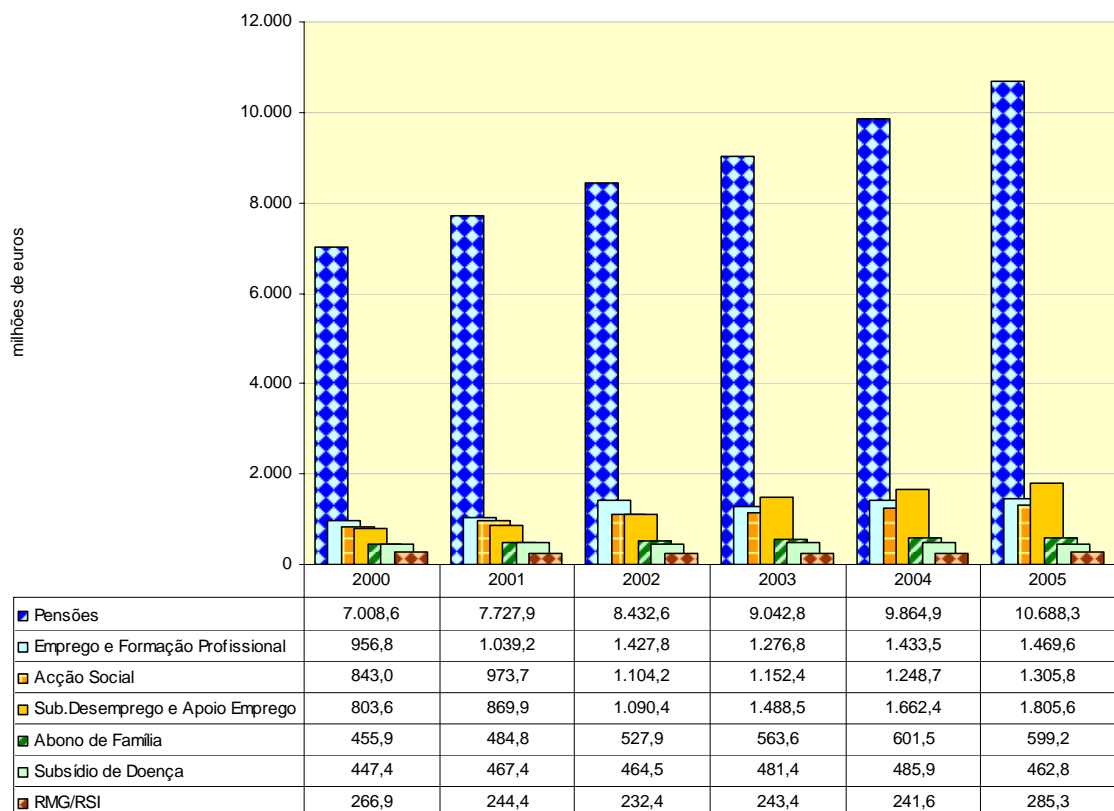
- ◆ A componente “*Abono de Família*”, incluída no subsistema de protecção familiar, sofreu uma ligeira diminuição em termos homólogos (-0,4%), seguindo-se ao aumento sensível verificado em 2004 (de 6,7%), depois de aprovado o Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto, que introduziu algumas alterações, alargando o conceito de agregado familiar, adoptando uma nova fórmula de cálculo da prestação e reajustando o sistema de escalões de rendimento;
- ◆ As “*Outras Prestações*”¹, com aproximadamente 550,4 milhões de euros gastos em 2005, registaram um crescimento homólogo de 10,6% (um dos mais elevados das componentes aqui analisadas e bem acima da média da despesa), que significou, em termos absolutos, um aumento de quase 52,7 milhões de euros relativamente a 2004. Ainda assim menos 17,5 milhões do que o montante previsto (taxa de execução de 96,9%);
- ◆ O “*Subsídio de Doença*” constituiu a parcela da despesa com maior variação homóloga negativa (-4,8%), apresentando, face a 2004, uma diminuição de cerca de 23,1 milhões de euros. Uma variação ligeiramente mais negativa do que a prevista (o grau de execução orçamental foi de 98,8%) e que em termos gerais resulta da aplicação do novo regime de protecção social na doença² que dá prioridade à protecção das doenças de longa duração e produz alterações no número de dias subsidiados e no salário médio que serve de base ao cálculo das prestações;
- ◆ As despesas com “*Administração*” cresceram, em termos homólogos, 2,9%, abaixo da média de crescimento das despesas totais, não conseguindo repetir o decréscimo verificando em 2004;
- ◆ As despesas relativas ao “*Rendimento Social de Inserção*” sofreram uma subida de 18,1% (mais 43,7 milhões de euros que em 2004), invertendo a tendência de declínio evidenciada desde a aprovação da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que veio introduzir novas condições de acesso a esta prestação social. Foi uma subida prevista no Orçamento, uma vez que a taxa de execução se aproximou dos 100%.

Para se obter uma visão mais alargada no tempo da evolução das despesas realizadas pelo SSS, apresentam-se, no Gráfico XII.2, as componentes mais significativas dos gastos, no período de 2000 e 2005:

¹ As prestações financeiramente mais relevantes, aqui incluídas, são “*Subsídio de Maternidade*”, “*Subsídio por Morte*” e “*Subsídio de Educação Especial*”.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro.

Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais Despesas no período 2000/2005



Em 2005, despenderam-se, relativamente a 2000, mais 3.679,7 milhões de euros em “Pensões”, o que representa 61,4% do acréscimo verificado no total da despesa efectiva. Em “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego”, gastaram-se mais 1.002 milhões de euros em 2005 do que em 2000, o que representa 18% do acréscimo da despesa efectiva. Só estas duas rubricas são responsáveis por 84,2% do acréscimo de despesa verificado no período. As despesas com Acção social também cresceram 462,8 milhões de euros e as destinadas ao Abono de Família 143,3 milhões de euros. As despesas com Subsídio de Doença e RMG/RSI tiveram uma evolução menos vincada, crescendo respectivamente 15,4 e 18,4 milhões de euros.

12.3.2 – Financiamento

As modalidades de financiamento¹ do SSS, previstas no Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro², aplicadas aos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e ao Sistema de Acção Social são as seguintes: exclusivo por transferências do OE; de forma bipartida através de cotizações dos trabalhadores e de contribuições das entidades empregadoras; e de forma tripartida através de

¹ Cfr. art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.

² Estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema de solidariedade e segurança social.



cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais.

Assim, em termos concretos, o financiamento do SSS está organizado da seguinte forma¹:

Formas de financiamento		Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social
Exclusivo	Orçamento do Estado	Solidariedade e Acção social
Bipartido	Cotizações dos trabalhadores Contribuições dos empregadores	Previdencial
Tripartido	Cotizações dos trabalhadores Contribuições dos empregadores Consignação de receitas fiscais	Protecção Familiar*

* Este Subsistema integra as políticas activas de emprego e formação profissional

12.3.3 – Execução Orçamental das Receitas e Despesas por Subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social

Nos pontos subsequentes analisa-se a cobrança de receitas e realização de despesas de cada um dos subsistemas que fazem parte do Sistema Público da Segurança Social e do Sistema de Acção Social, confrontando esses valores com os constantes dos respectivos orçamentos corrigidos.

12.3.3.1 – Receitas

Apresenta-se nos quadros que seguem a execução orçamental das receitas referentes aos Subsistemas Previdencial de Repartição, Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, Solidariedade, Previdencial de Capitalização e Sistema de Acção Social, tendo por base os valores inscritos no Mapa XIII.

Refira-se que de um total de cerca de 23.197,9 milhões de euros de receita orçamentados para 2005, foram, até ao final de Dezembro deste ano, recebidos cerca de 90,1%, ou seja, aproximadamente, 20.898,7 milhões de euros.

¹ Cfr. art.ºs 107.º a 114.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

12.3.3.1.1 – Subsistema Previdencial – Repartição

No que respeita ao primeiro dos subsistemas supramencionados, a execução orçamental da receita, observada no fim do ano de 2005, consta do quadro seguinte.

Quadro XII.15 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema Previdencial – Repartição

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido 2005		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Capít.	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capít.
		Receitas Correntes						
03		Contrib. para a Segurança Social, CGA e ADSE		9.736.694.231,64		9.881.000.490,20		101,5
	01	Subsistema Previdencial	9.734.727.359,87		9.876.817.842,10		101,5	
	02	Regimes Complementares e Especiais	1.966.871,77		4.182.648,10		212,7	
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		34.654.985,99		49.946.785,92		144,1
	01	Taxas	14.000,00		1.185.276,82		8.466,3	
	02	Multas e Outras Penalidades	34.640.985,99		48.761.509,10		140,8	
05		Rendimentos da Propriedade		17.436.436,20		23.391.309,85		134,2
	01	Juros – Soc. quase Sociedades não Financeiras	100,01		0,00		0,0	
	02	Juros – Sociedades Financeiras	15.997.567,28		20.137.762,96		125,9	
	03	Juros – Administrações Públicas	108.900,00		8.883,40		8,2	
	04	Juros – Instituições sem Fins Lucrativos	24.100,00		149.517,34		620,4	
	05	Juros – Famílias	100,00		3,51		3,5	
	10	Rendas	1.305.668,91		3.095.142,64		237,1	
06		Transferências Correntes		13.349.793,00		13.349.793,00		100,0
	03	Administração Central	13.349.793,00		13.349.793,00		100,0	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		52.485,00		1.414.377,24		2.694,8
	01	Venda de Bens	38.894,00		238.601,05		613,5	
	02	Serviços	13.591,00		1.175.776,19		8.651,1	
08		Outras Receitas Correntes		1.796.038,94		8.406.411,42		468,1
	01	Outras	1.796.038,94		8.406.411,42		468,1	
		Receitas de Capital						
09		Venda de Bens de Investimento		9.880.050,00		10.530.233,02		106,6
10		Transferências de Capital		500.740,00		0,00		0,0
	03	Administração Central	500.740,00		0,00		0,0	
11		Activos Financeiros		1.554.489,68		31,69		0,0
13		Outras Receitas de Capital		24.751,00		66.104,20		267,1
	01	Outras	24.751,00		66.104,20		267,1	
		Outras Receitas						
15		Reposições não abatidas nos pagamentos		93.191.689,06		114.692.971,45		123,1
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	93.191.689,06		114.692.971,45		123,1	
16		Saldo da gerência anterior		84.517.660,99		84.517.660,99		100,0
	01	Saldo de gerências anteriores integrado	84.517.660,99		84.517.660,99		100,0	
		Total Subsistema Previdencial		9.993.653.351,50		10.187.316.168,98		101,9

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005



As receitas obtidas pelo Subsistema Previdencial de Repartição no decurso do ano de 2005, totalizaram, aproximadamente, 10.187,3 milhões de euros, constituindo-se este montante como o mais elevado de todo o SSS e traduzindo uma execução orçamental 1,9% acima do inscrito no respectivo orçamento corrigido, cerca de 9.993,6 milhões de euros.

O capítulo preponderante deste subsistema, relativamente ao montante global das receitas executadas em 2005, respeita às “Contribuições para a Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e ADSE”, que significam cerca de 97,0% daquele total¹. O capítulo respeitante às verbas obtidas através de “Reposições não abatidas nos pagamentos” representam 1,1% do total das receitas, a parcela integrada de saldos de gerências anteriores corresponde a cerca de 0,8% da receita global cobrada, enquanto que as “Taxas, Multas e Outras Penalidades” perfazem 0,5%. Conjuntamente, os restantes capítulos do subsistema aqui em análise perfazem os remanescentes 0,6% das receitas arrecadadas no ano de 2005.

No que respeita aos níveis de execução orçamental, registados no fim do ano económico de 2005, dos capítulos da receita deste subsistema, destaque para a taxa de 2.694,8% alcançada pela “Venda de Bens e Serviços Correntes”, correspondendo à cobrança de, aproximadamente, 1,4 milhões de euros, quando haviam sido orçamentados um pouco menos de 52,5 mil euros, situação esta resultado da comissão cobrada à SAGRES pela gestão e cobrança de contribuições titularizadas.

Para além deste, mais sete capítulos ultrapassaram a meta orçamental anual de 2005:

- ◆ “Outras Receitas Correntes” com um índice de execução de 468,1% (8,4 milhões de euros arrecadados, para cerca de 1,8 milhões de euros orçamentados), resultado, em grande parte, das transferências referentes à retroacção de contribuições da Suíça, no valor de cerca de 3,8 milhões de euros;
- ◆ “Outras Receitas de Capital” que registou um nível de execução de 267,1%, correspondendo a, aproximadamente, 66,1 mil euros cobrados quando haviam sido previstas receitas, para este capítulo, de apenas 24,8 mil euros;
- ◆ “Taxas, multas e outras penalidades”, com uma taxa de 144,1% (sensivelmente 50 milhões de euros executados, para 34,7 milhões de euros inscritos no orçamento), resultado, em larga medida, dos seguintes eventos: no que respeita ao grupo “Taxas”, foram registadas as taxas de justiça na componente do IGFSS; enquanto que, no que concerne às “Multas e Outras Penalidades”, a maioria dos lançamentos são de juros e multas de contribuições de anos anteriores, que resultaram da notificação que o ISS, IP fez aos contribuintes para liquidarem dívidas relativas a 2003 e 2004, gerando, assim, uma receita extraordinária, a que acresce o facto de aqui terem sido lançadas verbas no montante de cerca de 6,0 milhões de euros provenientes do Sistema de Execuções Fiscais (SEF);
- ◆ Finalmente, os “Rendimentos da Propriedade” apresentam um grau de execução de 134,2% (23,4 milhões de euros arrecadados), as “Reposições não abatidas nos pagamentos” 123,1% (cerca de 114,7 milhões de euros cobrados), as “Venda de Bens de Investimento” superaram em 6,6% os valores orçamentados (10,5 milhões de euros executados) e as “Contribuições para a Segurança

¹ Na nota 39.3 dos anexos às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas refere-se que “Na CSS/2005, a distribuição de receita cobrada líquida de contribuições pelos Subsistemas de Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional e Previdencial – Repartição foi obtida a partir do reajustamento dos valores registados no SIF, por se ter constatado da sua incorrecção.”

Social, CGA e ADSE registaram um valor de cobranças ligeiramente acima do previsto, 101,5%, o que representa a cobrança efectiva de 9.881,0 mil milhões de euros em 2005.

- ◆ Por seu lado as *“Transferências Correntes”* da administração central do estado registaram um execução de, exactamente, 100%, ficando-se a parcela da receita relativa aos *“Activos financeiros”* por um nível de execução orçamental praticamente nulo, contabilizando-se apenas €1,69 quando se perspectivavam arrecadar, neste ano, um pouco menos de 1,6 milhões. Por último, no capítulo referente às *“Transferências de Capital”* não se registam qualquer entrada de receitas, apesar de se encontrar previsto o recebimento de mais de meio milhão de euros.

12.3.3.1.2 – Subsistema Previdencial – Capitalização

O Quadro XII.16 exhibe o orçamento corrigido, as receitas cobradas até 31 de Dezembro de 2005 e as respectivas taxas de execução orçamental dos capítulos e grupos que constituem o subsistema em epígrafe.

Quadro XII.16 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema Previdencial de Capitalização

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Capít.	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capít.
		Receitas Correntes						
05		Rendimentos da Propriedade		203.484.618,78		214.540.192,65		105,4
	01	Juros – Soc. e quase Sociedades não Financeiras	933.107,16		882.266,94		94,6	
	02	Juros – Soc. Financeiras	3.781.963,42		12.944.855,68		342,3	
	03	Juros – Administrações Públicas	160.647.146,96		128.292.099,51		79,9	
	06	Juros – Resto do Mundo	15.963.399,76		47.687.866,91		298,7	
	07	Divid. e particip. nos lucros de soc. e quase soc. não fin.	13.931.635,00		16.851.219,87		121,0	
	08	Divid. e particip. nos lucros de sociedades financeiras	5.970.704,00		5.589.380,69		93,6	
	10	Rendas	2.256.662,48		2.292.503,05		101,6	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		46.000,00		7.481,95		16,3
	01	Venda de Bens	45.500,00		0,00		0,0	
	02	Serviços	500,00		7.481,95		1.496,4	
		Receitas de Capital						
9		Venda de Bens de Investimento		5.000,00		4.441,00		88,8
11		Activos Financeiros		4.605.000.000,00		2.124.454.267,72		46,1
		Outras Receitas						
16		Saldo da gerência anterior		229.872.920,14		229.872.920,14		100,0
	01	Saldo de gerências anteriores integrado	229.872.920,14		229.872.920,14		100,0	
		Total Subsistema Previdencial – Capitalização		5.038.408.538,92		2.568.879.303,46		51,0

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005



No final de 2005, o Subsistema Previdencial – Capitalização apresenta-se como aquele que exibe o grau de execução orçamental da receita mais baixo de todo o SSS, ficando-se pela realização de 51,0% dos cerca de 5.038,4 milhões orçamentados para 2005, o que representa, em termos absolutos, a cobrança de, aproximadamente, 2.568,9 milhões de euros¹.

Neste exercício económico, aliás à semelhança do já registado em 2004, este fraco desempenho orçamental está intimamente relacionado com o facto das expectativas para 2005 terem como pressuposto uma grande rotatividade da carteira de títulos e, portanto, um volume significativo de compras e vendas de títulos, o que, por um lado, devido à conjuntura dos mercados de capitais, e, por outro, efeito da política de gestão adoptada pelo IGFCSS (indexação da carteira a uma composição de referência), originou um volume de compras e vendas muito inferior ao inicialmente esperado².

Tais circunstâncias podem comprovar-se pela análise dos níveis de execução orçamental registados por cada um dos capítulos da receita do Subsistema em epígrafe, em particular do respeitante ao capítulo “*Activos Financeiros*”, responsável por 82,7% dos recebimentos totais em 2005, o qual atingiu um grau de execução de 46,1%, o que revela, em valor absoluto, a realização de apenas 2.124,5 milhões de euros dos cerca de 4.605,0 milhões de euros previstos.

A segunda parcela mais significativa da receita respeita à integração de *saldos de gerências anteriores* que significou 8,9% dos recursos financeiros obtidos, em 2005, por este subsistema, ou seja, quase 229,9 milhões de euros, seguindo-se, em termos de importância, os “*Rendimentos da Propriedade*” com cerca de 8,4% da globalidade da receita total deste ano, 214,5 milhões de euros, a que corresponde um taxa de execução orçamental 5,4% superior ao valor orçamentado. Por último, referência para a parcela relativa à “*Venda de Bens de Investimento*”, por conta da qual se arrecadaram 4.441 euros até 31 de Dezembro de 2005, o que traduz um grau de execução orçamental de 88,8%; e para a referente à “*Venda de Bens e Serviços Correntes*” que contabilizou receitas de 7.481,95 euros revelando uma taxa de execução orçamental de 16,3%.

12.3.3.1.3 – Subsistema de Solidariedade

A execução orçamental da receita do subsistema de Solidariedade, registada até 31 de Dezembro de 2005, encontra-se exposta no quadro seguinte:

¹ No respeitante ao valor referente à parcela de 2% a 4% dos 11 pontos percentuais das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, consagrado ao FEFSS pelo estipulado no n.º 1 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (Lei de Bases da Segurança Social), vem o art.º 24.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2005), com a redacção dada pelo n.º 3 do art.º 1.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (Orçamento do Estado Rectificativo para 2005) referir que “(...) é afectada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem. (...)”. No entanto, saliente-se que logo no Relatório do Orçamento do Estado para 2005, é feita uma salvaguarda, no sentido de “(...) por razões de conjuntura económica (...)” não se perspectivar a transferência desta receita para o mencionado Fundo.

² O baixo desempenho orçamental poderá, também, dever-se ao facto de serem reduzidas as transferências de recursos financeiros para o IGFCSS, para fins de capitalização, efectuadas pelo IGFSS.

Quadro XII.17 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Solidariedade

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Capít.	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
		Receitas Correntes						
03		Contrib. para Segurança Social, CGA e ADSE		19.950,00		0,00		0,0
	02	Regimes Complementares Especiais	19.950,00		0,00		0,0	
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		400,00		48.045,62		12.011,4
	01	Taxas	75,00		0,00		0,0	
	02	Multas e Outras Penalidades	325,00		48.045,62		14.783,3	
06		Transferências Correntes		2.746.879.285,35		2.726.393.272,52		99,3
	03	Administração Central	2.746.879.285,35		2.726.393.272,52		99,3	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		100.190,00		20.577,60		20,5
	01	Venda de Bens	105,00		0,00		0,0	
	02	Serviços	100.085,00		20.577,60		20,6	
08		Outras Receitas Correntes		26.471.181,39		15.303.085,84		57,8
	01	Outras	26.471.181,39		15.303.085,84		57,8	
		Outras Receitas						
15		Reposições não abatidas nos pagamentos		1.894.290,00		7.834.314,37		413,6
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	1.894.290,00		7.834.314,37		413,6	
16		Saldo da gerência anterior		157.470.000,00		157.470.000,00		100,0
	01	Saldo de gerências anteriores integrado	157.470.000,00		157.470.000,00		100,0	
		Total Subsistema Solidariedade		2.932.835.296,74		2.907.069.295,95		99,1

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005

Para 2005 a previsão de receitas para o subsistema de Solidariedade ascendeu a, sensivelmente, 2.932,8 milhões de euros, tendo sido, efectivamente, cobrados cerca de 2.907,1 milhões de euros, o que correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 99,1%.

As “*Transferências Correntes*” da administração central são a fonte de financiamento mais importante desta área da Segurança Social, constituindo, no final de 2005, 93,8% da totalidade dos recursos financeiros obtidos. A segunda parcela mais relevante, com um peso relativo no total das receitas de 5,4%, respeita à integração de *saldos de gerências anteriores*, ascendendo, neste ano de 2005, a um pouco menos de 157,5 milhões de euros. As restantes parcelas da receita que compõem este subsistema têm pouca expressão na globalidade dos recursos para aqui encaminhados, representando, no seu conjunto, apenas 0,8% dos recebimentos deste ano.

Quanto à execução orçamental dos vários capítulos integrantes deste Subsistema, verificada no final de 2005, salienta-se o grau de realização no capítulo “*Taxas, Multas e Outras Penalidades*” que atingiu mais de 12 mil por cento, uma vez que no orçamento corrigido se previa uma receita de apenas 400 euros, tendo-se, na realidade, registado recebimentos superiores a 48 mil euros. Também com efectivação de receita acima do esperado apresenta-se o capítulo relativo às “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” que mais que quadruplicou a verba inscrita no orçamento, ou seja, foram cobrados um



pouco mais de 7,8 milhões de euros, quando o orçamento apontava para um montante na ordem dos 1,9 milhões de euros.

Por via das “*Transferências Correntes*” foram obtidos cerca de 2.726,4 milhões de euros, denotando um nível de execução orçamental de 99,3%, relativamente aos 2.746,9 milhões de euros inscritos no orçamento; enquanto que as “*Outras Receitas Correntes*” manifestam um grau de execução orçamental de 57,8%, representando a cobrança de 15,3 milhões de euros dos cerca de 26,5 milhões de euros orçamentados. Para terminar, refira-se que o capítulo relativo às “*Vendas de Bens e Serviços Correntes*” revela uma taxa de execução orçamental bastante moderada com apenas 20,5% das receitas previstas no orçamento a serem cobradas no decurso de 2005, enquanto as “*Contribuições para a Segurança Social, a CGA e a ADSE*” não apresentam qualquer registo de entrada de receitas, apesar da inscrição orçamental desta rubrica prever a cobrança de €19.950.

12.3.3.1.4 – Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional

No quadro infra apresenta-se a execução orçamental das receitas do subsistema em epígrafe, registada no decurso do ano de 2005.

Quadro XII.18 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (PAEFP)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Capít.	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
Receitas Correntes								
03		Contrib. para Segurança Social, CGA e ADSE		1.147.766.096,00		1.156.320.334,93		100,7
	01	Subsistema Previdencial	1.147.766.096,00		1.156.320.334,93		100,7	
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		961,01		309.354,00		32.190,5
	01	Taxas	85,00		0,00		0,0	
	02	Multas e Outras Penalidades	876,01		309.354,00		35.314,0	
05		Rendimentos da Propriedade		570.063,81		586.048,84		102,8
	02	Juros – Sociedades Financeiras	570.063,81		586.048,84		102,8	
06		Transferências Correntes		2.292.006.225,43		2.155.795.581,01		94,1
	03	Administração Central	1.572.006.705,43		1.496.780.439,93		95,2	
	07	Instituições sem fins lucrativos	20,00		0,00		0,0	
	09	Resto do Mundo	719.999.500,00		659.015.141,08		91,5	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		1.105,00		0,00		0,0
	01	Venda de Bens	794,00		0,00		0,0	
	02	Serviços	311,00		0,00		0,0	
08		Outras Receitas Correntes		56.078,00		1.824.679,43		3.253,8
	01	Outros	56.078,00		1.824.679,43		3.253,8	
Receitas de Capital								
10		Transferências de Capital		289.464,95		289.373,63		100,0
	03	Administração Central	113.689,57		113.689,57		100,0	
	09	Resto do Mundo	175.775,38		175.684,06		99,9	
12		Passivos Financeiros		0,00		0,00		-
	05	Empréstimos a Curto Prazo	0,00		0,00		-	
Outras Receitas								
15		Reposições não abatidas nos pagamentos		21.042.328,99		26.461.809,25		125,8
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	21.042.328,99		26.461.809,25		125,8	
16		Saldo da gerência anterior		204.459.635,46		204.459.635,46		100,0
	01	Saldo de gerências anteriores integrado	204.459.635,46		204.459.635,46		100,0	
Total Subsistema Protecção Familiar e PAEFP				3.666.191.958,65		3.546.046.816,55		96,7

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005

No final do ano de 2005 o valor total da receita cobrada pelo subsistema em análise atingiu os 3.546,0 milhões de euros, valor que representa uma taxa de execução orçamental de 96,7% face aos cerca de 3.666,2 milhões de euros orçamentados para este ano.

Do valor anual cobrado por este subsistema, as “*Transferências Correntes*” representam a maior fatia, cerca de 60,8%, do total de rendimentos direccionados para esta área da segurança social, ou seja 2.155,8 milhões – dos quais 69,4% são relativos a transferências da “*Administração Central*” (1.496,8



milhões de euros)¹ e 30,6% provindos do “*Resto do Mundo*” (659 milhões de euros)², sendo o segundo capítulo mais significativo as “*Contribuições para a Segurança Social, Caixa Geral e Aposentações e ADSE*” responsável por 32,6% dos recursos financeiros obtidos em 2005³. Por seu lado, a integração de *saldos de gerências anteriores* significou, neste ano, 5,8% das receitas auferidas, representando os demais capítulos os restantes 0,8% da receita global executada no ano.

Da análise às taxas de execução orçamental apuradas, em 2005, em cada um dos capítulos deste subsistema, evidencia-se o nível de 32.190,5% verificado nas “*Taxas, Multas e Outras Penalidades*”, tendo, neste capítulo, sido arrecadados cerca de 309,4 mil euros relativas a “*Multas e Outras Penalidades*” quando o orçamento apontava para a cobrança de apenas €61,01, enquanto que no que respeita às “*Taxas*” não se obteve qualquer receita. As “*Outras Receitas Correntes*” indiciam um grau de execução orçamental igualmente elevado, cerca de 3.253,8% (aproximadamente 1,8 milhões de euros executados), tendo os “*Rendimentos da Propriedade*” registado um nível de realização de receitas de 102,8% relativamente ao orçamentado, o que corresponde a cerca de 586,0 mil euros arrecadados. Todavia, qualquer destes capítulos apresenta, em valores absolutos, receitas que se podem qualificar de pouco relevantes quando comparados com o total colectado no âmbito deste subsistema.

Continuando a apreciação da execução orçamental das receitas deste subsistema, as “*Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE*” apresentam um índice de execução orçamental anual de 100,7%, correspondendo, em termos absolutos, a sensivelmente 1.156,3 milhões de euros recebidos. Por seu lado, por conta do capítulo “*Transferências Correntes*” arrecadaram-se 94,1% do montante previsto, o que configura, em valor absoluto, a cobrança de cerca de 2.155,8 milhões de euros, dos 2.292,0 milhões de euros orçamentados.

As “*Reposições não abatidas nos pagamentos*”, ao totalizarem 26,5 milhões de euros, face aos cerca de 21 milhões de euros estimados, atingiram um nível de execução de 125,8%, enquanto as “*Transferências de Capital*” apresentam uma execução orçamental muito próxima dos 100%. Finalmente, a previsão de receitas resultante da inclusão de verbas relativas a *saldos de gerências anteriores* foi integralmente cumprida; já no que concerne à “*Venda de Bens e Serviços Correntes*”, apesar da existência de previsão de receita no orçamento, não foi registado qualquer recebimento desta natureza até ao fecho do exercício económico em análise.

¹ Neste montante encontra-se incluída a parcela relativa ao Adicional ao IVA, no valor de 592,1 milhões de euros (Lei n.º 39-B/2004 e 125 milhões de euros (Lei n.º 39/2005) e ainda outras transferências do OE na quantia de cerca de 771 milhões de euros.

² Transferências oriundas do FSE no âmbito da formação profissional. De notar que existe uma diferença de €267.723,64 entre o valor evidenciado no Mapa legal XIII (€659.015.141,08) e o indicado no mapa auxiliar deste subsistema (€659.282.864,82).

³ Veja-se nota de rodapé n.º 1 do ponto 12.3.3.1.1.

12.3.3.1.5 – Sistema de Acção Social

Os dados respeitantes à execução orçamental do ano de 2005, verificada no Sistema de Acção Social, encontram-se expostos no Quadro XII.19:

Quadro XII.19 – SS – Execução Orçamental das Receitas do Sistema de Acção Social

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Capít.	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
		Receitas Correntes						
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		1.664.630,01		2.040.989,08		122,6
	01	Taxas	1.663.852,01		1.860.753,36		111,8	
	02	Multas e Outras Penalidades	778,00		180.235,72		23.166,5	
05		Rendimentos da Propriedade		350.001,00		604.685,89		172,8
	02	Juros – Sociedades Financeiras	350.001,00		604.685,89		172,8	
06		Transferências Correntes		1.425.933.734,17		1.558.804.558,03		109,3
	03	Administração Central	1.315.521.573,79		1.327.378.522,41		100,9	
	07	Instituições sem fins lucrativos	110.048.052,80		231.330.633,52		210,2	
	09	Resto do Mundo	364.107,58		95.402,10		26,2	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		5.818.758,26		8.531.611,43		146,6
	01	Venda de Bens	1.233,00		19.244,58		1.560,8	
	02	Serviços	5.817.525,26		8.512.366,85		146,3	
08		Outras Receitas Correntes		5.810,00		244.034,09		4.200,2
	01	Outras	5.810,00		244.034,09		4.200,2	
		Receitas de Capital						
10		Transferências de Capital		38.447.417,42		22.475.727,72		58,5
	03	Administração Central	16.160.775,00		16.160.775,00		100,0	
	09	Resto do Mundo	22.286.642,42		6.314.952,72		28,3	
11		Activos Financeiros		0,00		0,00		-
13		Outras Receitas de Capital		100,00		0,00		0,0
	01	Outras	100,00		0,00		0,0	
		Outras Receitas						
15		Reposições não abatidas nos pagamentos		2.245.041,72		4.410.722,38		196,5
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	2.245.041,72		4.410.722,38		196,5	
16		Saldo da gerência anterior		92.309.182,23		92.309.182,23		100,0
	01	Saldo de gerências anteriores integrado	92.309.182,23		92.309.182,23		100,0	
		Total Sistema Acção Social		1.566.774.674,81		1.689.421.510,85		107,8

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005



O montante de receitas arrecadadas pelo Sistema de Acção Social até 31 de Dezembro de 2005 fixou-se em, aproximadamente, 1.689,4 milhões de euros, constituindo-se como o mais reduzido de todo o SSS, valor este que, ainda assim, ultrapassou em 7,8% (cerca de 122,6 milhões de euros, em valor absoluto) as receitas inscritas no orçamento, que ascendiam a cerca de 1.566,8 milhões de euros.

Do conjunto das fontes de financiamento deste subsistema as “*Transferências Correntes*” apresentam-se como a mais significativa, representando 92,3% da globalidade das receitas obtidas, ou seja, aproximadamente, 1.558,8 milhões de euros em termos absolutos¹; seguem-se-lhe a parcela relativa à integração de *saldos de gerências anteriores* que corresponde a 5,5% do total e as “*Transferências de Capital*” que representam 1,3% correspondentes à transferência de 16,2 milhões de euros da “*Administração Central*” destinados ao investimento no âmbito do PIDDAC e cerca de 6,3 milhões de euros do “*Resto do Mundo*”²). As restantes componentes da receita deste subsistema significam, conjuntamente, 0,9% da receita realizada em 2005.

No tocante às taxas de execução orçamental verificadas no final deste ano económico, evidenciou-se, por serem as mais baixas, as registadas nas “*Transferências de Capital*” onde foram executados apenas 58,5% dos quase 38,5 milhões de euros orçamentados, enquanto as “*Outras Receitas de Capital*” não apresentaram, em 2005, qualquer entrada de receitas.

Relativamente aos restantes capítulos deste sistema, todos eles evidenciam níveis de execução orçamental superiores a 100%, a saber: as “*Outras Receitas Correntes*” manifestam a performance de execução das receitas mais elevada deste âmbito da Segurança Social, atingido os 4.200,2%, o que significa a cobrança de verbas superiores a 244 mil euros, quando a previsão se havia ficado pelos € 810,00; as “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” apresentam a segunda taxa de realização mais elevada, 196,5%, traduzindo, em termos absolutos, a restituição de cerca de 4,4 milhões de euros; nos “*Rendimentos da Propriedade*” verificou-se uma execução de 172,8%, o que significou 604,7 mil euros arrecadados, seguem-se as “*Venda de Bens e Serviços Correntes*”, com uma taxa de execução de 146,6%, correspondente, em valor absoluto, a cerca de 8,5 milhões de euros entrados em 2005; as “*Taxas, Multas e Outras Penalidades*” apresentaram uma realização de receitas 22,6% acima do estimado, reflectindo o recebimento de um pouco mais de 2 milhões de euros, dos quais € 1.860.395,08 respeitam a “*Taxas*”; e por fim as “*Transferências Correntes*”, a grande parcela do Sistema em análise, apresentam uma taxa de execução orçamental de 109,3%, o que representa o encaixe de, aproximadamente, 1.558,8 milhões de euros, portanto, quase 133 milhões de euros acima do valor previsto para todo o ano de 2005³.

¹ Dos quais cerca de 1.208,4 milhões de euros provindos do OE e 118,6 milhões de euros do Ministério da Educação (pré-escolar – componente educativa da rede de IPSS).

² 5.656,3 milhares de euros para o programa FEDER e 658,7 milhares de euros para o Programa INTERREG.

³ Deste valor global arrecadado no exercício económico de 2005, aproximadamente 231,3 milhões de euros (cerca de 13,5% do total das Transferências recebidas pelo Sistema de Acção Social) têm origem no Grupo “*Instituições sem fins Lucrativos*”, sendo provindos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, no âmbito das receitas consignadas ao apoio social através dos diplomas legais que regulam a distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais (cerca de 145,4 milhões de euros respeitam ao jogo Euromilhões) – cfr. n.º 5 do art. 110.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro Lei de Bases da Segurança Social). Saliente-se que, quando confrontadas com os cerca de 110,1 milhões de euros orçamentados para 2005, as Transferências provindas das citadas Instituições apresentam uma taxa anual de execução orçamental de 210,2%, ou seja, mais do que duplicaram o valor previsto.

12.3.3.2 – Despesas

Nos quadros seguintes exhibe-se, de acordo com os elementos disponíveis no Mapa XIV, a execução orçamental observada na despesa, em 2005, em cada um dos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e no Sistema de Acção Social.

12.3.3.2.1 – Subsistema Previdencial – Repartição

Relativamente ao Subsistema Previdencial – Repartição, o Quadro XII.20 mostra a execução orçamental verificada nas componentes da sua despesa.

Quadro XII.20 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Previdencial – Repartição

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Agrup.	Sub agrup.		Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.	Sub agrup.	Agrup.
		Despesas Correntes						
01		Despesas com o pessoal		164.644.701,08		164.644.701,08		100,0
02		Aquisição de Bens e Serviços		41.074.832,85		41.074.832,85		100,0
03		Juros e Outros Encargos		2.188.956,00		2.188.956,00		100,0
04		Transferências Correntes		10.223.528.818,16		10.204.275.738,15		99,8
	03	Administração Central	4.147.268,46		4.147.268,46		100,0	
	08	Famílias	10.210.986.549,70		10.191.733.469,69		99,8	
	09	Resto do Mundo	8.395.000,00		8.395.000,00		100,0	
06		Outras Despesas Correntes		7.653.024,07		7.653.024,07		100,0
	02	Diversas	7.653.024,07		7.653.024,07		100,0	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		37.447.308,49		29.826.592,82		79,6
	01	Investimentos	37.447.308,49		29.826.592,82		79,6	
08		Transferências de Capital		6.019.582,27		5.072.370,06		84,3
	03	Administração Central	2.080.419,00		1.451.366,18		69,8	
	07	Instituições sem fins lucrativos	3.452.663,27		3.165.519,81		91,7	
	09	Resto do Mundo	486.500,00		455.484,07		93,6	
09		Activos Financeiros		135.000,00		15.278,47		11,3
		Total Subsistema Previdencial		10.482.692.222,92		10.454.751.493,50		99,7

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005

As despesas efectuadas, em 2005, pelo Subsistema Previdencial de Repartição, atingiram, sensivelmente, 10.454,8 milhões de euros, montante que se constitui como o mais elevado de todo o SSS e que representa uma taxa de execução orçamental de 99,7% face à previsão inscrita no orçamento corrigido, que ascendia a 10.482,7 milhões de euros.



As “*Transferências Correntes*”¹ averbaram despesas de, aproximadamente, 10.204,3 milhões de euros, constituindo o agrupamento de maior peso relativo na despesa global deste subsistema, 97,6%, sendo de sublinhar que as transferências para o subagrupamento “*Famílias*” representam, em 2005, 99,9% desta parcela; com o segundo peso relativo mais expressivo situam-se as “*Despesas com o pessoal*” cujos gastos atingiram cerca de 164,6 milhões de euros, o que equivale a 1,6% do total expendido no ano em análise; no seu conjunto, os demais agrupamentos deste subsistema, perfazem os restantes 0,8% da despesa realizada em 2005, o que, em termos absolutos, significa cerca de 85,8 milhões de euros.

No que respeita às taxas de execução orçamental verificadas neste sector da Segurança Social no final do ano em análise, as “*Transferências Correntes*” que, como referido, são a principal componente das despesas, registram uma realização de 99,8% dos 10.223,5 milhões de euros orçamentados; enquanto que as “*Despesas com o Pessoal*”, segunda maior parcela de gastos do subsistema, realizou por inteiro a dotação anual corrigida de cerca de 164,6 milhões de euros; o mesmo aconteceu com os agrupamentos “*Aquisição de Bens e Serviços*”, “*Juros e outros encargos*” e “*Outras Despesas Correntes*” por conta dos quais se cobraram, exactamente, os valores orçamentados, respectivamente, 41,1, 2,2 e 7,7 milhões de euros.

Refira-se, por fim, que no final de 2005, três agrupamentos do subsistema em análise apresentam taxas de execução orçamental inferiores a 90%, a saber: “*Transferências de Capital*”, com 84,3% a que corresponde a despesa paga de cerca de 5,1 milhões de euros; “*Aquisição de bens de Capital*”, com 79,6% das despesas realizadas, ou seja, cerca de 29,8 milhões de euro; e os “*Activos Financeiros*”, componente com o menor valor absoluto do conjunto de gastos aqui analisados (15.278,47 euros) e com menor desempenho em termos de execução orçamental, 11,3%.

12.3.3.2.2 – Subsistema Previdencial – Capitalização

O Quadro XII.21 expõe, relativamente ao período em análise, a execução orçamental das despesas verificada no Subsistema Previdencial – Capitalização.

¹ Agrupamento onde se incluem as principais prestações pagas pela Segurança Social, como são as pensões de reforma (7.844,5 milhões de euros), subsídio de desemprego (1.432,1 milhões de euros), subsídio de doença (460,9 milhões de euros), subsídio de maternidade (246,9 milhões de euros), etc. Para mais desenvolvimento sobre pensões cfr. Ponto 12.5.

Quadro XII.21 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Previdencial – Capitalização

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Agrup.	Sub agrup.		Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.
		Despesas Correntes						
01		Despesas com o pessoal		1.597.746,00		1.399.064,52		87,6
02		Aquisição de Bens e Serviços		1.109.386,78		761.003,27		68,6
03		Juros e Outros Encargos		2.548.027,90		2.078.686,82		81,6
04		Transferências Correntes		1.298,00		1.298,00		100,0
06	03	Administração Central	1.298,00		1.298,00		100,0	
		Outras Despesas Correntes		60.000,00		28.499,38		47,5
	02	Diversas	60.000,00		28.499,38		47,5	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		15.773.250,00		114.493,03		0,7
	01	Investimentos	15.773.250,00		114.493,03		0,7	
09		Activos Financeiros		5.023.419.929,71		2.147.784.781,73		42,8
		Total Subsistema Previdencial – Capitalização		5.044.509.638,39		2.152.167.826,75		42,7

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005

O volume total dos gastos realizados, em 2005, pelo subsistema Previdencial de Capitalização ascenderam a cerca de 2.152,2 milhões de euros, montante que confrontado com a dotação orçamental corrigida de 5.044,5 milhões de euros, reflecte uma taxa de execução orçamental de 42,7%, a mais reduzida de todo o SSS.

O agrupamento referente aos “*Activos Financeiros*” detém uma posição absolutamente dominante em termos de volume total de despesas efectuadas no ano – 99,8% – significando, em termos absolutos, a aplicação de, aproximadamente, 2.147,8 milhões de euros.

Quanto aos índices de execução orçamental dos distintos agrupamentos da despesa que são parte integrante deste subsistema, destaca-se o concernente às “*Transferências Correntes*” (apesar da sua insignificância em termos de gastos totais, apenas €1.298) uma vez que foi o único agrupamento deste subsistema onde foram integralmente gastas as verbas previstas no orçamento corrigido para 2005. A componente relativa às “*Despesas com o pessoal*” foi a segunda rubrica com mais elevada taxa de execução orçamental, realizando-se gastos de, aproximadamente, 1,4 milhões de euros, o que revela uma taxa de execução orçamental de 87,6% (haviam sido orçamentados quase 1,6 milhões de euros para este efeito). A parcela respeitante aos “*Juros e outros encargos*” apresenta uma execução de 81,6% da respectiva dotação orçamental para este ano (um pouco mais de 2,5 milhões de euros); a “*Aquisição de bens e serviços*”, com um nível de despesa realizada de 68,6%, ou seja, 761 mil euros, em termos absolutos; enquanto que as “*Outras Despesas Correntes*”, com um dispêndio na ordem dos 28,5 mil euros, atingiram uma taxa de execução de 47,5%. No que concerne aos “*Activos Financeiros*” – agrupamento, como atrás sublinhado, mais significativo deste conjunto de despesas – apresentam um nível de execução da despesa de 42,8% da respectiva dotação orçamental corrigida, no valor de 5.023,4 milhões de euros. Por último, a “*Aquisição de bens de capital*” exhibe o mais baixo grau de



execução orçamental (0,7%), traduzindo a realização de gastos cerca de 114,5 mil euros, quando se havia previsto que pudessem atingir cerca de 15,8 milhões de euros.

12.3.3.2.3 – Subsistema de Solidariedade

O quadro seguinte contém a informação relativa à execução orçamental das despesas, registada no Subsistema de Solidariedade entre Janeiro e Dezembro de 2005.

Quadro XII.22 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema de Solidariedade

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Agrup.	Sub agrup.		Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.
		Despesas Correntes						
01		Despesas com o pessoal		53.843.696,80		53.082.655,57		98,6
02		Aquisição de Bens e Serviços		12.781.681,46		11.890.703,89		93,0
03		Juros e Outros Encargos		697.393,86		697.351,01		100,0
04		Transferências Correntes		2.707.459.161,23		2.703.944.081,69		99,9
	03	Administração Central	1.177.053,54		1.140.691,20		96,9	
	07	Instituições sem fins lucrativos	11.068.426,60		11.018.439,30		99,5	
	08	Famílias	2.695.213.681,09		2.691.784.951,19		99,9	
06		Outras Despesas Correntes		1.522.738,68		1.463.908,65		96,1
	02	Diversas	1.522.738,68		1.463.908,65		96,1	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		95.779,85		0,00		0,0
	01	Investimentos	95.779,85		0,00		0,0	
08		Transferências de Capital		6.902.500,00		6.902.500,00		100,0
	07	Instituições sem fins lucrativos	6.902.500,00		6.902.500,00		100,0	
		Total Subsistema Solidariedade		2.783.302.951,88		2.777.981.200,81		99,8

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005

Os gastos efectivados pelo subsistema de Solidariedade totalizaram, no final de 2005, aproximadamente, 2.778,0 milhões de euros, significando um nível de execução orçamental de 99,8% face à dotação corrigida de 2.783,3 milhões de euros, sendo este o mais elevado grau de realização de despesas registado em todo o SSS.

O agrupamento que maior peso relativo detém no total da despesa realizada no ano em análise, respeita às “*Transferências Correntes*” (97,3% de todos os gastos deste subsistema), o que representa, em valor absoluto, cerca de 2.703,9 milhões de euros, sendo que, deste montante, 96,9%, ou seja, 2.691,8 milhões de euros, correspondem a transferências canalizadas para as “*Famílias*”¹. As “*Despesas com o pessoal*” ascenderam, em 2005, a 53,1 milhões de euros – 1,9% da despesa total –, totalizando os restantes agrupamentos deste subsistema apenas 0,8% das despesas totais realizadas.

Quanto às taxas de execução orçamental observadas, em 2005, nos diversos agrupamentos da despesa deste subsistema, verifica-se que as “*Transferências de Capital*” realizaram na totalidade os cerca de 6,9 milhões de euros previstos no orçamento, enquanto que a parcela relativa aos “*Juros e outros encargos*” ficaram muito perto da execução integral do montante inscrito no orçamento corrigido para este ano (foram orçamentados €97.393,9, realizando-se €97.351,0). As “*Transferências Correntes*”, maior parcela do subsistema em análise, apresentam o segundo maior grau de execução orçamental, 99,9%, seguindo-se a parcela relativa às “*Despesas com o pessoal*”, as quais ostentam uma taxa de execução de 98,6% dos 53,8 milhões de euros orçamentados para 2005 e as “*Outras Despesas Correntes*”, com um nível de execução orçamental de 96,1% do valor da dotação corrigida de, sensivelmente, 1,5 milhões de euros. Por fim, o agrupamento relativo à “*Aquisição de Bens e Serviços*” apresenta uma execução de 93,0% a que correspondem, em termos absolutos, gastos na ordem dos 11,9 milhões de euros, enquanto que a parcela relativa à “*Aquisição de Bens de Capital*” manifesta uma execução orçamental nula.

12.3.3.2.4 – Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional

O Quadro XII.23 contém os valores referentes à execução orçamental da despesa observada no Subsistema de Protecção Familiar e das PAEFP, no final do ano de 2005.

¹ Prestações relativas ao RSI (285,3 milhões de euros) e às pensões, e outras prestações a esta associadas, do Regime não Contributivo (RNC), 1.234,5 milhões de euros, Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), 878,1 milhões de euros, e Regimes transitórios ou outros formalmente equiparados a não contributivos (regime transitório dos rurais, 59,1 milhões de euros; regime especial dos ferroviários, 61,9 milhões de euros e desalojados das ex-colónias, 24 milhões de euros). Incluem-se, ainda, nas transferências para as famílias, os encargos com apoio judiciário (1,8 milhões de euros), subsídio de renda (983,4 mil de euros) e os encargos de Protecção familiar do regime Não Contributivo (64,6 milhões de euros), regime transitório dos rurais (8,5 milhões de euros) e regime especial das actividades agrícolas (66,1 milhões de euros).



Quadro XII.23 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (PAEFP)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Agrup.	Sub agrup.		Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.
		Despesas Correntes						
01		Despesas com o pessoal		54.259.675,09		53.462.467,94		98,5
02		Aquisição de Bens e Serviços		14.235.038,62		11.256.984,39		79,1
03		Juros e Outros Encargos		708.474,36		708.474,36		100,0
04		Transferências Correntes		2.073.588.157,97		2.034.781.263,12		98,1
	03	Administração Central	514.110.714,64		509.850.165,45		99,2	
	04	Administração Regional	15.175.603,52		15.175.603,52		100,0	
	05	Administração Local	3.320.000,00		3.248.481,11		97,8	
	07	Instituições sem fins lucrativos	2.021.839,82		2.018.072,82		99,8	
	08	Famílias	1.532.701.318,99		1.499.200.765,66		97,8	
	09	Resto do Mundo	6.258.681,00		5.288.174,56		84,5	
05		Subsídios		1.003.305.164,96		955.169.267,15		95,2
06		Outras Despesas Correntes		25.982.365,83		13.044.258,47		50,2
	02	Diversas	25.982.365,83		13.044.258,47		50,2	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		108.011,41		9.954,69		9,2
	01	Investimentos	108.011,41		9.954,69		9,2	
08		Transferências de Capital		294.648,01		291.406,52		98,9
	07	Instituições sem fins lucrativos	294.648,01		291.406,52		98,9	
		Total Subsistema Protecção Familiar e PAEFP		3.172.481.536,25		3.068.724.076,64		96,7

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005

No decurso do exercício económico de 2005, os gastos totais deste subsistema ascenderam a, aproximadamente, 3.068,7 milhões de euros, o que assinala uma taxa de execução orçamental de 96,7%, face ao valor previsto no orçamento corrigido de cerca de 3.172,5 milhões de euros.

À semelhança do subsistema analisado anteriormente, também neste as “*Transferências Correntes*”¹ são o agrupamento com maior peso relativo nos recursos financeiros aplicados em 2005 (66,3%) o que, em valor absoluto, corresponde a gastos de, sensivelmente, 2.034,8 milhões de euros. Também aqui, a

¹ No âmbito das “*Transferências Correntes*” o subagrupamento “*Administração Central*” é o que apresenta gastos mais elevados (quase 510 milhões de euros), sendo as parcelas mais relevantes as seguintes: 482,1 milhões de euros destinados ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP); 20,5 milhões de euros canalizados para o Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (ISHST); um pouco mais de 6 milhões de euros para o Instituto para a Qualificação na Formação (IQF); e 15,1 milhões de euros dirigidos para as Regiões Autónomas.

maior fatia das transferências efectuadas destinam-se às “Famílias”¹, cerca de 73,7% daquele montante, totalizando 1.499,2 milhões de euros. Por seu turno, a parcela relativa aos “Subsídios”² é responsável por 31,1% do valor global dos gastos realizados neste ano, ou seja, 955,2 milhões de euros. Os restantes agrupamentos deste Subsistema representam, no seu conjunto, os remanescentes 2,6% da despesa consumada neste ano.

No que concerne às taxas de execução orçamental registadas, em 2005, neste âmbito da Segurança Social, verificou-se que por conta do agrupamento “Transferências Correntes” foram realizadas 98,1% das despesas previstas, enquanto que a segunda maior parcela, os “Subsídios”, atingiram os 95,2%. As “Despesas com o pessoal”, com gastos totais de, aproximadamente, 53,5 milhões de euros, revelam um nível de execução de 98,5%; a “Aquisição de bens e serviços” representam um dispêndio de 11,3 milhões de euros, reflectindo um grau de execução de 79,1%; os “Juros e outros encargos” corresponderam, integralmente, à despesa prevista, cerca de 708,5 mil euros; as “Outras Despesas Correntes” apresentam valores ligeiramente superiores a 13,0 milhões de euros, o que representa a realização de pouco mais de metade dos gastos previstos no orçamento para esta rubrica (50,2%); por conta da “Aquisição de bens de capital”, foram aplicados um pouco menos de 10 mil euros, dos mais de 108 mi euros previstos, o que traduz uma taxa de execução de apenas 9,2%; e, finalmente, as “Transferências de Capital” cujos fluxos financeiros atingiram os 291,4 mil euros, a que corresponde a uma taxa de realização de 98,9% (294,6 mil euros orçamentados).

12.3.3.2.5 – Sistema de Acção Social

No Quadro XII.24 expõem-se os dados respeitantes à execução orçamental das despesas, apurada no final do ano de 2005, do Sistema de Acção Social.

¹ Onde se incluem prestações por encargos familiares (574,9 milhões de euros), encargos na deficiência (79,9 milhões de euros) e na dependência (163 milhões de euros) e ainda com políticas activas de emprego (345,1 milhões de euros).

² Encaminhados, fundamentalmente, para a formação profissional (cerca de 972,3 milhões de euros).



Quadro XII.24 – SS – Execução Orçamental das Despesas do Sistema de Acção Social

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento Corrigido		Execução 2005		Taxa Execução (%)	
Agrup.	Sub agrup.		Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.	Subagrup.	Agrup.
		Despesas Correntes						
01		Despesas com o pessoal		111.682.635,96		105.402.029,63		94,4
02		Aquisição de Bens e Serviços		29.435.297,13		25.274.549,37		85,9
03		Juros e Outros Encargos		373.202,46		350.929,72		94,0
04		Transferências Correntes		1.238.986.766,80		1.213.511.533,91		97,9
	03	Administração Central	48.874.043,05		48.821.260,73		99,9	
	05	Administração Local	4.825.327,00		4.825.122,66		100,0	
	07	Instituições sem fins lucrativos	1.093.168.403,04		1.071.522.699,17		98,0	
	08	Famílias	92.042.030,56		88.265.488,20		95,9	
	09	Resto do Mundo	76.963,15		76.963,15		100,0	
05		Subsídios		55.776.013,94		30.676.916,32		55,0
06		Outras Despesas Correntes		2.156.006,31		1.871.153,67		86,8
	02	Diversas	2.156.006,31		1.871.153,67		86,8	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		5.477.649,12		1.835.996,90		33,5
	01	Investimentos	5.477.649,12		1.835.996,90		33,5	
08		Transferências de Capital		52.208.348,63		23.114.947,25		44,3
	03	Administração Central	10.531,00		10.530,61		100,0	
	07	Instituições sem fins lucrativos	51.760.208,09		22.894.748,33		44,2	
	09	Resto do Mundo	437.609,54		209.668,31		47,9	
		Total do Sistema Acção Social		1.496.095.920,35		1.402.038.056,77		93,7

Fonte: OSS/2005 – CSS/2005

O nível de execução orçamental da despesa total efectuada pelo Sistema de Acção Social atingiu, no final de Dezembro de 2005, os 93,7%, o que indicia que, da dotação anual corrigida para este ano, no valor de cerca de 1.496,1 milhões de euros, foram efectivamente gastos cerca de 1.402,0 milhões de euros, montante mais baixo, em valores absolutos, de todo o SSS.

As “*Transferências Correntes*” constituem, mais uma vez, o agrupamento com peso relativo mais expressivo no volume global da despesa realizada em 2005, significando 86,6% dos recursos financeiros aqui aplicados, ou seja, 1.213,5 milhões de euros, sendo de salientar que deste montante cerca de 83,3% são respeitantes a transferências para as “*Instituições sem Fins Lucrativos*”¹ ou seja, aproximadamente, 1.071,5 milhões de euros. As “*Despesas com o Pessoal*” surgem como o segundo agrupamento mais significativo em termos de consumo de recursos financeiros, representando 7,5% da

¹ Relativa, em grande medida, aos acordos de cooperação assinados entre as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e as entidades competentes da Segurança Social.

totalidade das despesas aqui efectuadas (105,4 milhões de euros), logo seguido pelos “Subsídios” com 2,2% do total (30,7 milhões de euros). Desta forma, os demais agrupamentos integrantes do sistema de Acção Social correspondem, na sua globalidade, aos restantes 3,7% da despesa executada em 2005.

No que concerne às taxas de execução orçamental verificadas neste ano, a mais expressiva deste sistema é ostentada pelo agrupamento relativo às “Transferências Correntes”, 97,9%, seguida das “Despesas com o pessoal” onde se executaram 94,4% dos cerca de 111,7 milhões de euros previstos, dos “Juros e outros encargos” onde se realizaram 94,0% das despesas orçamentadas. Com níveis de execução abaixo dos 90% encontram-se as componentes relativas às “Outras Despesas Correntes”, com um nível de execução de 86,8% dos cerca de 2,2 milhões de euros inscritos no orçamento; a “Aquisição de bens e serviços” com 85,9% (cerca de 25,3 milhões de euros consumidos); os “Subsídios” que apresentam 55,0% do orçamento realizado; as “Transferências de Capital” revelam um grau de execução orçamental de 44,3%, sendo esta execução explicada, fundamentalmente, pelas transferências destinadas a instituições sem fins lucrativos; e finalmente a “Aquisição de Bens de Capital” que não foi além dos 33,5% de realização das despesas previstas (um pouco mais de 1,8 milhões de euros aplicados).

12.3.4 – Saldo de Execução Orçamental

12.3.4.1 – Apuramento do valor dos saldos

No quadro seguinte expõem-se, relativamente ao último triénio, a composição dos saldos (com e sem aplicação em despesa) e apuram-se os saldos de execução orçamental.

Quadro XII.25 – Saldos Consolidados no triénio 2003/2005

(em milhares de euros)

	Designação	CSS/2003	CSS/2004	CSS/2005
1	Saldo inicial acumulado de execução orçamental	1.429.251,1	1.459.692,9	1.420.666,1
2	Saldo orçamental de anos anteriores integrado	662.193,2	756.530,9	768.629,4
3	Saldo orçamental de anos anteriores não integrado	767.057,9	703.161,9	652.036,7
4	Receita do ano	17.156.402,5	18.751.965,5	20.130.103,7
5	Despesa do ano	17.125.908,5	18.790.992,2	19.855.662,7
6	Saldo de execução orçamental do ano (4)-(5)	30.494,0	(39.026,7)	274.441,0
7	Saldo de execução orçamental do ano com saldo integrado (6)+(2)	692.687,2	717.504,2	1.043.070,4
8	Saldo final acumulado de execução orçamental (7)+(3)	1.459.745,1	1.420.666,1	1.695.107,1

Fonte: CSS/03, CSS/04 e CSS/2005

O ano económico de 2005 marca uma viragem na tendência decrescente que se vinha verificando, nos últimos anos, nos montantes dos saldos de execução orçamental do ano. De facto, depois de em 2004 este se ter apresentado deficitário (cerca de -39,0 milhões de euros), o ano de 2005 regista um saldo de execução orçamental na ordem dos 274,4 milhões de euros, o que representa uma variação homóloga



de cerca de 800%. Igual pendor observou-se no que respeita aos saldos finais acumulados já que de um decréscimo de 2,8% registado nos montantes deste saldo de 2003 para 2004, verificou-se, de 2004 para 2005, uma evolução positiva de 19,3%.

Destaque-se, por outro lado, para o facto de, pela primeira vez desde 2002/2003, se verificar, em 2005, um acerto no valor do saldo acumulado de execução orçamental apurado no final do exercício relativamente ao valor do saldo acumulado de execução orçamental no início do exercício seguinte:

Quadro XII.26 – Diferenças entre o saldo final e o saldo inicial

(em milhares de euros)

	CSS 2002/2003	CSS 2003/2004	CSS 2004/2005
Saldo final de N-1	1.428.205,4	1.459.745,1	1.420.666,1
Saldo inicial de N	1.429.251,2	1.459.692,9	1.420.666,1
Diferença	1.045,8	(52,2)	0,0

Fonte: CSS 2003, 2004 e 2005

As diferenças de 1.045,8 milhares de euros e de 52,2 milhares de euros decorrem de reconciliação de documentos contabilísticos de anos anteriores cujas rectificações foram efectuadas em 2003 e 2004¹.

O quadro seguinte espelha o apuramento do valor dos saldos finais acumulados de execução orçamental por subsistema e sistema de acção social.

¹ Veja-se ponto 12.3.4.1 do Parecer sobre a CSS de 2004.

Quadro XII.27 – Saldos globais por Subsistema e Sistema de Acção Social

(em milhares de euros)

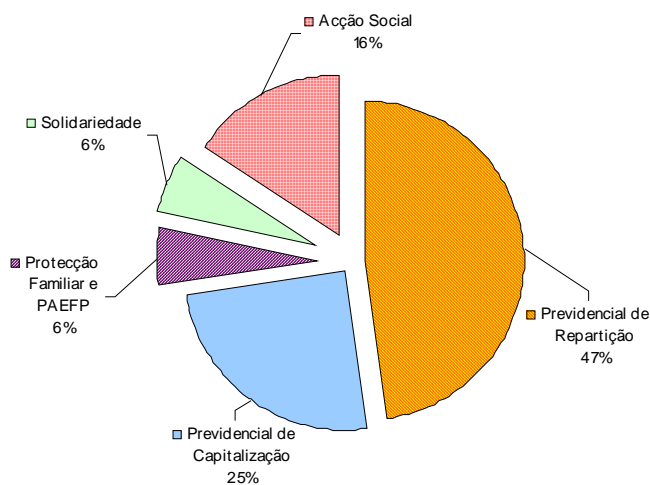
	Designação	Previdencial Repartição	Previdencial Capitalização	Protecção Familiar e PAEFP	Solidariedade	Acção Social	Total
1	Saldo inicial acumulado de execução orçamental	677.267,0	229.872,9	205.538,8	192.307,7	115.679,7	1.420.666,1
2	Saldo orçamental de anos anteriores integrado	84.517,7	229.872,9	204.459,6	157.470,0	92.309,2	768.629,4
3	Saldo orçamental de anos anteriores não integrado	592.749,3	0,0	1.079,2	34.837,7	23.370,5	652.036,7
4	Receita do ano	10.102.798,5	2.339.006,4	3.341.587,2	2.749.599,3	1.597.112,3	20.130.103,7
5	Transferências de outros subsistemas	488.678,4	6.101,1	0,0	0,0	0,0	494.779,5
6	Despesa do ano	10.454.751,5	2.152.167,8	3.068.724,1	2.777.981,2	1.402.038,1	19.855.662,7
7	Transferências para outros subsistemas	6.101,1	0,0	381.054,3	66.624,1	41.000,0	494.779,5
8	Saldo de execução orçamental do ano (4)+(5)-(6)-(7)	130.624,3	192.939,7	(108.191,2)	(95.006,0)	154.074,2	274.441,0
9	Saldo de execução orçamental do ano com saldo integrado (8)+(2)	215.142,0	422.812,6	96.268,4	62.464,0	246.383,4	1.043.070,4
10	Saldo final acumulado de execução orçamental (9)+(3)	807.891,3	422.812,6	97.347,6	97.301,7	269.753,9	1.695.107,1

Fonte: OSS/2005 e CGE/2005

As receitas do ano do sistema previdencial foram suficientes para fazer face às despesas, dado que quer do subsistema de repartição quer o de capitalização apresentam saldos anuais de execução orçamental positivos, embora para o subsistema previdencial – repartição tal resultado só foi possível, face aos valores recebidos por transferências de outros subsistemas. Também, o saldo do sistema de acção social foi superavitário. Com sinal contrário encontram-se os restantes subsistemas, cujas receitas foram insuficientes para cobrir as suas despesas. Porém, o subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego, caso não tivesse procedido à transferência para o subsistema de Repartição teria um *superavit* de 272.863,10.

Procedeu-se à integração efectiva de 54,1% do saldo acumulado de execução orçamental no orçamento de 2005, repartida por todos os subsistemas e sistema de acção social. O subsistema de Capitalização integrou a totalidade do saldo enquanto que o subsistema Previdencial de Repartição integrou apenas 12,5%, no sistema de Acção Social efectuou-se a integração de 79,7%, no subsistema de Solidariedade 81,9% e, finalmente, o subsistema de Protecção Familiar e das PAEFP realizou a integração da quase totalidade do saldo que tinha em sua posse, 99,5%.

No gráfico seguinte é possível verificar que a parcela mais relevante do saldo final acumulado encontra-se na posse do subsistema Previdencial de Repartição, cerca de 47% do total, seguindo-se os montantes relativos aos saldos do subsistema de Capitalização e do sistema de Acção Social, correspondentes, respectivamente, a 25% e 16% do saldo orçamental apurado. Finalmente os subsistemas de Protecção Familiar e PAEFP e de Solidariedade apresentam, ambos, um peso de 6% do saldo total.



12.3.4.2 – Comparação de saldos entre documentos de prestação de contas

O quadros que seguidamente são apresentados mostram as diferenças existentes entre os saldos iniciais e finais de execução orçamental, constantes do Mapa de Fluxos de Caixa (Mapa 7.3 do POCISSSS)¹ e os mesmos relativos aos saldos consolidados acumulados de execução orçamental evidenciados na Conta Consolidada de Execução Orçamental no ano de 2005 (Mapa XXII da LEO)²:

¹ Mapa que reflecte todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria, evidenciando os correspondentes saldos (de gerência anterior e para a gerência seguinte) desagregados de acordo com a sua proveniência (execução orçamental e operações de tesouraria).

² Mapa que reflecte as receitas e despesas orçamentais da segurança social de acordo com os Mapas X (receitas) e XII (despesas) da LEO e evidencia os saldos consolidados acumulados de execução orçamental iniciais e finais.

Quadro XII.28 – Saldo inicial e final consolidado de execução orçamental – 2005

(em euros)

1	Saldo inicial no MFC em 01.01.2005	1.513.837.743,83
2	Operações de tesouraria	93.316.323,70
3	Saldo inicial de execução orçamental no MFC (1)-(2)	1.420.521.420,13
4	Valor por regularizar de anos anteriores a 2005	144.649,34
5	Saldo consolidado de execução orçamental no início de 2005 (3)+(4)	1.420.666.069,47
1	Saldo final no MFC em 31.12.2005	1.750.009.950,54
2	Operações de tesouraria	53.885.783,93
3	Saldo final de execução orçamental apurado através do MFC (1)-2)	1.696.124.166,61
4	Saldo final de execução orçamental evidenciado no MFC	1.694.998.893,95
5	Diferença entre o saldo final de execução orçamental apurado e o evidenciado no MFC (3)-(4)	1.125.272,66
6	Valor por reconciliar entre o MFC e a CCEO na CSS/2004	144.649,34
7	Valor regularizado de 2005 na CCEO de 2005 (extra SIF)	(36.431,32)
8	Valor por reconciliar entre o MFC e a CCEO na CSS/2005 (6)+(7)	108.218,02
9	Saldo consolidado de execução orçamental para a gerência seguinte em 31.12.2005 (CCEO) (4)+(8)	1.695.107.111,97
10	Saldo consolidado de execução orçamental para a gerência seguinte, em 31.12.2005, apurado através dos Mapas X, XII e saldos de gerências anteriores não integrados em 2005	1.695.107.111,97

MFC – Mapa de Fluxos de Caixa

CCEO – Conta consolidada de execução orçamental (cfr.Mapa XXII)

Fonte: CSS/2005

Dos quadros supra, constata-se que tal como em anos anteriores continua-se a verificar divergências entre o valor dos saldos de execução orçamental evidenciados no Mapa de Fluxos de Caixa e na Conta Consolidada de Execução Orçamental.

No que respeita ao saldo inicial de execução orçamental verifica-se que, os montantes que concorrem para o seu apuramento, são coincidentes com os saldos finais de 31.12.2004, resultando a diferença apurada entre os dois mapas, de 144,6 milhares de euros, do facto do IGFSS apenas reflectir as correcções efectuadas, em sede de operações de consolidação, nos mapas orçamentais¹.

Relativamente ao saldo final de execução orçamental verifica-se que:

1. Existe uma diferença de €1.125.272,66 entre o valor apurado de saldo final de execução orçamental através do MFC e o valor daquele saldo evidenciado no mesmo mapa. Cotejando o valor correspondente a “depósitos em instituições financeiras e caixa” no Balanço (€1.658.409.950,54) e no Mapa de Fluxos de Caixa (€1.659.535.223,20) verifica-se

¹ Sobre este assunto vide ponto 12.3.4.2. do Parecer de 2004.



exactamente a mesma diferença¹. Refira-se que se encontra indicado no Mapa de Fluxos de Caixa o valor de €1.125.272,66 respeitante a “*Mais valia potencial de câmbio do IGFCSS*”, como uma parcela integrante do saldo correspondente a “*depósitos em instituições financeiras e caixa*”;

2. Tal como em anos anteriores, continua a verificar-se uma divergência entre o saldo de execução orçamental evidenciado no Mapa de Fluxos de Caixa e o valor do saldo acumulado apurado na Conta Consolidada de Execução Orçamental no montante de 108,2 milhares de euros.
3. Relativamente à desigualdade observada, o IGFCSS explica na Nota 39 do Anexo às demonstrações financeiras que a mesma decorre “*(...) de diferenças de conciliação apuradas em operações orçamentais entre Instituições do Sistema de Segurança Social, nos exercícios de 2002, 2003 e 2005, ainda não dirimidas na presente Conta.*” e que as “*diferenças apuradas entre o mapa dos fluxos de caixa – receita e de execução orçamental de receita (mapa X) e de despesa (mapa XI e XII) advêm do facto de:*”
 - ◇ *O mapa de fluxos de caixa ter sido obtido do SIF pela agregação dos mapas de fluxos de caixa das ISS's que fazem parte do perímetro de consolidação da Conta da Segurança Social, incluindo como tal as transferências internas do Sistema, ao qual foi agregado ainda o mapa de fluxos de caixa do IGFCSS.*
 - ◇ *Não é possível obter o mapa de fluxos de caixa pelo método de consolidação, uma vez que o SIF não está preparado para distinguir as “operações de tesouraria” internas ao Sistema de Segurança Social daquelas que se realizam entre as instituições de Segurança Social com entidades externas.*
 - ◇ *Os mapas de execução orçamental são obtidos pelo método de consolidação, isto é, após a eliminação das operações relativas a transferências financeiras orçamentais entre Instituições do Sistema.*”

De acordo com o POCISSS, os documentos para a prestação de contas são os referidos no art.º 4.º, quer para as instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social, quer para a conta consolidada fazendo parte destes documentos o Mapa de Fluxos de Caixa. Assim, deve o IGFCSS providenciar no sentido da elaboração de um Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado, isto é, com eliminação dos fluxos inter-entidades e que respeite na íntegra o modelo constante do POCISSS, bem como evidenciar em parcela autónoma o montante que ainda subsiste por reconciliar, no sentido de aumentar a transparência e permitir a coincidência de saldos.

12.3.4.3 – Saldo de Execução Efectiva

Cumprindo a regra do equilíbrio preconizada no art.º 28.º da LEO, o apuramento do saldo de execução efectiva global da segurança social, resulta do diferencial entre o total das *receitas efectivas* (receitas totais, deduzidas da integração de saldos de gerências anteriores e dos Activos e Passivos Financeiros) cobradas no decurso de um determinado ano económico e o total das *despesas efectivas* (despesas totais, subtraídas dos Activos e Passivos Financeiros) pagas nesse mesmo ano.

¹ Cfr. ponto 12.4.2.2.2.2 (Comparações dos saldos entre documentos de prestação de contas).

Assim, o Saldo de Execução Efectiva Global do SSS, cujo cálculo resulta (aplicando a metodologia atrás descrita) do somatório dos saldos parciais obtidos em cada um dos subsistemas do sector público e do sistema de acção social, atingiu, no final de 2005, aproximadamente, os 297,8 milhões de euros.

12.3.4.3.1 – Saldo da Execução Efectiva por Subsistema e Sistema de Acção Social

No Quadro XII.29, que abaixo se exhibe, encontram-se expostos os valores dos Saldos de Execução Efectiva dos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e do Sistema de Acção Social, obtidos através da metodologia atrás descrita, bem como o respectivo Saldo de Execução Efectiva Global.

Quadro XII.29 – SS – Saldos de Execução Efectiva, por Subsistemas do Sistema Público, Sistema de Acção Social e Saldo Global

(em milhares de euros)

Subsistemas do Sistema Público e sistema de Acção Social	Receitas (1)	Despesas (2)	Saldo (3)=(1)-(2)	Saldos utilizados de anos anteriores (4)	Activos Financeiros (5)	Saldo Global de 2005 (7)=(3)-(4)-(5)-(6)	Saldo Global de 2004 CSS	$\Delta\%$ Homóloga 2005/2004 (8)/(7) x 100
Previdencial – Repartição	10.187.316,2	10.454.751,5	(267.435,3)	84.517,7	(15,3)	(351.937,7)	(235.653,6)	(49,3%)
Previdencial – Capitalização	2.568.879,3	2.152.167,8	416.711,5	229.872,9	(23.330,5)	210.169,1	209.851,3	0,2%
Solidariedade	2.907.069,3	2.777.981,2	129.088,1	157.470,0	0,00	(28.381,9)	34.648,1	(181,9%)
Protecção Familiar e PAEFP	3.546.046,8	3.068.724,1	477.322,7	204.459,6	0,00	272.863,1	203.782,1	33,9%
Acção Social	1.689.421,5	1.402.038,1	287.383,5	92.309,2	0,00	195.074,3	78.584,1	148,2%
Totais	20.898.733,1	19.855.662,7	1.043.070,4	768.629,4	(23.345,8)	297.786,8	291.212,0	2,3%

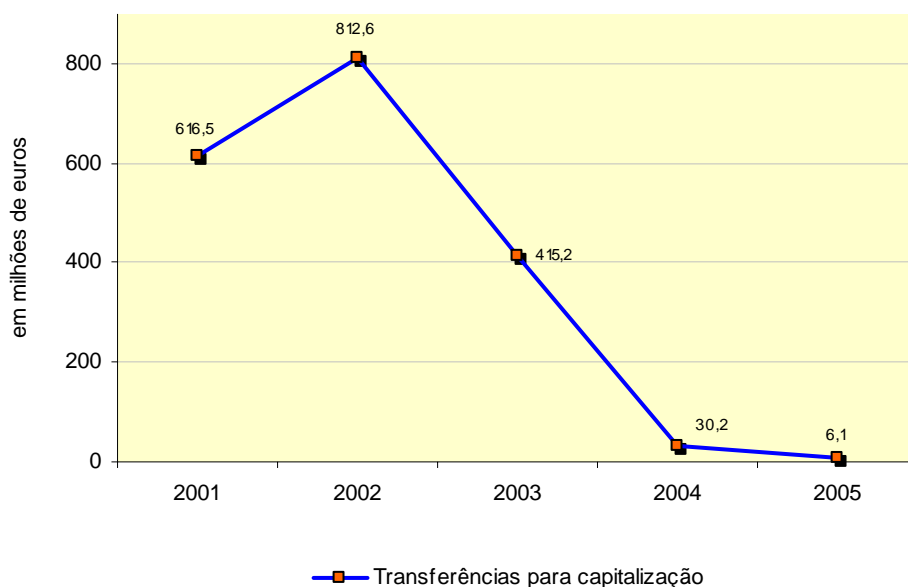
Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

Da análise do quadro antecedente, podem apontar-se as seguintes conclusões:

- ◆ Em 2005, o Subsector Segurança Social apresenta um Saldo Global de Execução Efectiva de, aproximadamente, 297,8 milhões de euros, o que significa uma variação positiva de 2,3%, relativamente ao saldo obtido no ano anterior (aumento, em valores absolutos, na ordem dos 6,6 milhões de euros;
- ◆ O Subsistema Previdencial – Repartição patenteia, em 31 de Dezembro de 2005, um Saldo de Execução Efectiva negativo na ordem dos 351,9 milhões de euros, registando um agravamento, em relação ao apurado em 2004, de cerca de 116,3 milhões de euros, o que corresponde a um decréscimo homólogo de 49,3%;
- ◆ No que respeita ao comportamento da parte relativa à Capitalização, apurou-se um saldo positivo na ordem dos 210,2 milhões de euros, equivalendo a uma variação homóloga de 0,2%, relativamente ao registado no final de Dezembro de 2004, quando este se fixou em cerca de 209,9 milhões de euros. Ainda no que toca a este subsistema saliente-se que se tem vindo a assistir, nos últimos anos, a uma sucessiva contracção dos montantes transferidos para o FEFSS



ao abrigo do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro. O gráfico seguinte mostra a evolução dos montantes transferidos para capitalização pública de estabilização, entre 2001 e 2005:



No gráfico anterior está bem patente a significativa quebra que sofreram, deste 2002, as transferências para o FEFSS. De facto, as crescentes dificuldades financeiras sentidas no subsistema de Repartição levaram a que os seus saldos, anteriormente transferidos para o FEFSS ao abrigo do n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, tenham sofrido expressivos decréscimos, atingido mesmo, desde o final de 2004, valores negativos, o que tem inviabilizado qualquer transferência para capitalização. A situação deste subsistema, compromete, por outro lado, a transferência da parcela de até 2%¹ do valor percentual correspondente às cotizações dos trabalhadores por conta de outrem, uma vez que as citadas dificuldades económicas têm obrigado à aplicação do n.º 3 do artigo 111.º da Lei de Bases que excepciona esta obrigatoriedade no caso de “(...) ocorrência de condições económicas adversas que originem acréscimos extraordinários de despesa ou quebras de receitas (...)”;

- ◆ Se na análise do saldo do subsistema Previdencial forem consideradas, conjuntamente, as parcelas correspondentes à Repartição e à Capitalização, apura-se um resultado negativo de 141,8 milhões de euros, o que representa, em termos homólogos, uma diminuição de quase 450%, ou seja, uma quebra absoluta de cerca de 116,0 milhões de euros relativamente ao saldo negativo de 25,8 milhões de euros registado no final de 2004. Para este resultado concorreu o facto das receitas efectivas destes dois subsistemas terem observado, agrupadamente, um ligeiro crescimento relativamente ao ano anterior, cerca de 6,5%, enquanto as suas despesas efectivas registaram uma subida substancialmente mais acelerada, na ordem dos 7,7%;
- ◆ O subsistema Solidariedade registou, em 2005, um deficit de, aproximadamente, 28,4 milhões de euros, apresentando o maior decréscimo, em termos homólogos, de todo o SSS, cerca de

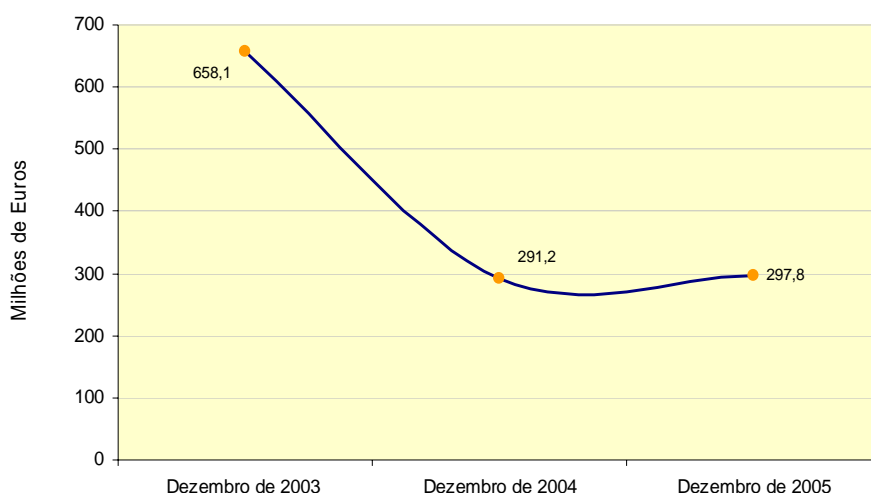
¹ Cfr. Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

181,9% face a 2004, ano em que tinha registado um saldo positivo de cerca de 34,6 milhões de euros;

- ◆ O saldo do Subsistema de Protecção Familiar e das PAEFP atingiu os 272,9 milhões de euros destacando-se como o mais elevado de todo o SSS e traduzindo um crescimento homólogo de 33,9%, ou seja, mais cerca de 69,1 milhões de euros que em 2004;
- ◆ Finalmente, o Sistema de Acção Social apresenta um saldo de, aproximadamente, 195,1 milhões de euros em 2005, ostentando o maior crescimento homólogo positivo de todo o SSS – 148,2% – face a 2004, ano em que o seu saldo foi de 78,6 milhões de euros.

12.3.4.3.2 – Evolução do Saldo de Execução Efectiva Global no Último Triénio

O gráfico seguinte exhibe a dinâmica registada pelos saldos de execução efectiva global da Segurança Social apurados no encerramento dos exercícios económicos dos últimos três anos. Da análise dos montantes aí inscritos constata-se a ocorrência de uma forte quebra no saldo de 2003 para 2004, cifrada em cerca de 366,9 milhões de euros (a que corresponde uma variação homóloga negativa de 55,8%), tendo esta grandeza, no período seguinte, apresentado um ligeiro crescimento de cerca de 6,6 milhões de euros, o que representa, como já anteriormente referido, um crescimento, de 2004 para 2005, na ordem dos 2,3%.



12.3.4.4 – Redistribuição financeira entre os Sistemas/Subsistemas

O quadro infra exhibe as repartições e redistribuições financeiras das receitas, despesas e respectivos saldos (incluindo a partição entre o *com e o sem* saldo integrado e o saldo orçamental acumulado), observados nos exercícios económicos de 2004 e 2005, relativos a cada um dos subsistemas que integram o sistema público de segurança social e ao sistema de acção social.



Tribunal de Contas

Quadro XII.30 – SS – Financiamento do Sistema Público de Segurança Social – 2004 e 2005

(em milhares de euros)

Ano	Sistema/ Subsist.	Saldos Iniciais	Receitas	Transferências		Totais	Despesas	Transferências		Despesas e transferências	Saldos finais	Totais
		(1)	(2)	De	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	Para	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)=(4)-(7)	(9)=(7)+(8)
2004	A	233.922,3	9.481.764,3	C	150.512,0	9.883.447,0	9.710.763,1	B	30.215,9	9.740.979,0	142.468,0	9.883.447,0
				D	7.062,8							
				E	10.185,6							
	B	326.666,3	2.095.783,6	A	30.215,9	2.452.665,8	2.222.825,9	-	-	2.222.825,9	229.839,9	2.452.665,8
	C	151.189,5	3.169.487,3		-	3.320.676,8	2.965.705,2	A	150.512,0	3.116.217,2	204.459,6	3.320.676,8
	D		2.578.939,5		-	2.578.939,5	2.544.291,4	A	7.062,8	2.551.354,2	27.585,3	2.578.939,5
	E	44.752,8	1.425.990,8		-	1.470.743,6	1.347.406,6	A	10.185,6	1.357.592,2	113.151,4	1.470.743,6
	Transferências entre subsistemas				(197.976,3)	(197.976,3)	Transf. entre subsist.	(197.976,3)		-	-	(197.976,3)
	Sub-Total					19.508.496,4	Sub-Total		18.988.968,5	717.504,2	19.508.496,4	
	Saldo de Gerências Anteriores não Integrado					703.162,0	Saldo de Gerências Anteriores não Integrado		703.162,0		-	
Total da Receita					20.211.658,3	Total da despesa					18.790.992,2	
										Saldo orçamental acumul. p/ gerência seguinte	1.420.666,10	
2005	A	84.517,7	10.102.798,5	C	381.054,3	10.675.994,6	10.454.751,5	B	6.101,1	10.460.852,6	215.142,0	10.675.994,6
				D	66.624,1							
				E	41.000,0							
	B	229.872,9	2.339.006,4	A	6.101,1	2.574.980,4	2.152.167,8		-	2.152.167,8	422.812,6	2.574.980,4
	C	204.459,6	3.341.587,2		-	3.546.046,8	3.068.724,1	A	381.054,3	3.449.778,4	96.268,4	3.546.046,8
	D	157.470,0	2.749.599,3		-	2.907.069,3	2.777.981,2	A	66.624,1	2.844.605,3	62.464,0	2.907.069,3
	E	92.309,2	1.597.112,3		-	1.689.421,5	1.402.038,1	A	41.000,0	1.443.038,1	246.383,4	1.689.421,5
	Transferências entre subsistemas				(494.779,5)	(494.779,5)	Transf.entre subsist.	(494.779,5)		-	-	(494.779,5)
	Sub-Total					20.898.733,1	Sub-Total		20.350.442,2	1.043.070,4	20.898.733,1	
	Saldo de Gerências Anteriores não Integrado					652.036,7	Saldo de Gerências Anteriores não Integrado		652.036,7			
Total da Receita					21.550.769,8	Total da despesa					19.855.662,7	
										Saldo orçamental acumul. p/ gerência seguinte	1.695.107,1	

A – Subsistema Previdencial de Repartição;
 B – Subsistema Previdencial de Capitalização;
 C – Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional
 D – Subsistema de Solidariedade.
 E – Sistema de Acção Social
 Fonte: IGFSS

Analisando os dados inseridos no quadro anterior conclui-se o seguinte:

- ◆ Em 2004 o subsistema Previdencial de Repartição foi financiado pelo subsistema de Protecção Familiar e PAEFP em cerca de 150,5 milhões de euros, pelo subsistema de Solidariedade em

aproximadamente 7,1 milhões de euros e pelo sistema de Acção Social em cerca de 10,2 milhões de euros, perfazendo um total de 167,8 milhões de euros. No decurso do exercício de 2005 estes mesmos subsistemas e sistema de Acção Social contribuíram com, respectivamente, 381,1 milhões de euros, 66,6 milhões de euros e 41,0 milhões de euros, ascendendo, no seu conjunto a 488,7 milhões de euros;

- ◆ O subsistema Previdencial de Capitalização, por seu lado, arrecadou, ao abrigo do n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, provenientes do subsistema Previdencial de Repartição, cerca de 30,2 milhões de euros, em 2004 e 6,1 milhões de euros em 2005 (cfr. 12.3.4.3.1).

12.3.5 – Análises Complementares

Na sequência das análises anteriores, evidenciam-se, num primeiro momento, as dinâmicas de longo prazo observadas nas componentes da receita e da despesa. Observam-se as Taxas de Crescimento Médio Anual (TCMA) destas variáveis, nos últimos dois quinquênios, e verifica-se a sua evolução, em termos do seu peso no PIB, usando para tal, valores respeitantes aos anos de 1995, 2000 e 2005. Num segundo momento, confrontam-se os valores das principais receitas e despesas em termos de orçamento inicial, orçamento final corrigido e execução.

12.3.5.1 – Receitas e Despesas: Comportamento de Longo Prazo e Peso no PIB

O Quadro XII.31 apresenta os valores das principais receitas e despesas realizadas no SSS para os anos económicos de 1995, 2000 e 2005, o seu peso em percentagem do PIB e o cálculo da Taxa de Crescimento Médio Anual (TCMA) das várias componentes da receita e despesa, para os quinquênios 1995/2000 e 2000/2005. Neste prisma, têm-se em conta as mudanças verificadas no SSS, nomeadamente as resultantes da integração do IGFSS no seu perímetro de consolidação e das alterações na designação e classificação¹ das receitas e despesas.

¹ As referidas alterações decorrem da aplicação do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro e da nova LBSS – Lei n.º 32/2002.



Quadro XII.31 – SS – Peso no PIB em 1995, 2000 e 2005 e TCMA's 1995/2000 e 2000/2005, das Receitas e Despesas¹

(em milhões de euros)

Rubricas	1995		2000		2005		TCMA	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	1995/2000	2000/2005
Receitas								
Contribuições e cotizações (1)	5.771,6	7,3	8.769,4	7,6	11.037,3	7,5	8,7%	4,7%
Orçamento de Estado – Tr. Correntes	1.726,8	2,2	2.449,1	2,1	4.844,1	3,3	7,2%	14,6%
IVA Social (2)	224,5	0,3	434,0	0,4	592,0	0,4	14,1%	6,4%
Activos Financeiros (3)	-	0,0	-	0,0	2.124,5	1,4	-	-
Outras	668,9	0,8	916,8	0,8	1.532,2	1,0	6,5%	10,8%
TOTAL (sem Activos Financeiros)	8.391,8	9,8	12.569,2	10,9	18.005,6	12,2	8,4%	7,5%
TOTAL	8.391,8	10,6	12.569,2	10,9	20.130,1	13,7	8,4%	9,9%
Despesas								
Pensões	4.777,5	6,1	7.008,6	6,1	10.688,3	7,3	8,0%	8,8%
Sub. desemprego apoio ao Emprego	699,3	0,9	803,6	0,7	1.805,6	1,2	2,8%	17,6%
Ação Social	435,9	0,6	843,0	0,7	1.305,8	0,9	14,1%	9,1%
Abono de Família	300,3	0,4	455,9	0,4	599,2	0,4	8,7%	5,6%
Subsídio Doença	467,4	0,6	447,4	0,4	462,7	0,3	(0,9%)	0,7%
Emprego e Formação Profissional	730,7	0,9	926,3	0,8	1.469,6	1,0	4,9%	9,7%
RMG/Rendimento Social de Inserção	-	0,0	266,9	0,2	285,3	0,2	-	1,3%
Administração	305,3	0,4	320,2	0,3	403,9	0,3	1,0%	4,8%
Outras	405,6	0,5	642,9	0,6	687,5	0,5	9,7%	1,4%
Activos Financeiros (3)	23,4	0,0	659,5	0,6	2.147,8	1,5	94,9%	26,6%
TOTAL (sem Activos Financeiros)	8.122,0	10,3	11.714,7	10,1	17.707,9	12,0	7,6%	8,6%
TOTAL	8.145,4	10,3	12.374,2	10,7	19.855,7	13,5	8,7%	9,9%

(1) Inclui 897,8 milhões de euros de Cessações de créditos ao Tesouro em 1995.

(2) Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro

(3) Inclui as transferências para o FEFSS e, a partir de 2002, os Activos Financeiros do IGFCSS

Fonte: CSS/1995, CSS/2000, CSS/2005, CGE/98, CGE/02 e CGE/2005 e relatório de actividades IGFCSS 2005

Entre 2000 e 2005, a TCMA das receitas e das despesas foi de 9,9%. No quinquénio anterior, as mesmas taxas haviam sido de 8,4% e 8,7% respectivamente, pelo que se verifica uma sensível aceleração do crescimento de receitas e despesas nos últimos anos. Se não forem considerados os Activos Financeiros², verificamos que, do quinquénio 1995/2000 para o de 2000/2005, a TCMA das receitas desce de 8,4% para 7,5% e a TCMA das despesas sobe de 7,6% para 8,6%.

Tomadas em percentagem do PIB, as receitas e despesas do SSS, conheceram, ao longo da década 1995/2005, um crescimento considerável, mais notório de 2000 para 2005, em parte devido à consideração, a partir de 2002, dos montantes de receita e despesa em Activos Financeiros do IGFCSS³. Retirada a componente de Activos Financeiros, verificou-se, em 10 anos, um crescimento

¹ Os valores do PIB foram retirados da CGE 2005 e CGE 2001.

² A integração do IGFCSS no perímetro de consolidação da segurança social faz-se apenas em 2002, existindo até então despesas com o FEFSS, por via de Transferências.

³ O peso das despesas totais no PIB cresceu, na década, 30,5 % e o das receitas 28,4%. No último quinquénio cresceram 25,8% e 25,6% respectivamente.

do peso das despesas no PIB de 16,7% e das Receitas de 24,8%. Só no último quinquénio cresceram respectivamente 18,5% e 12,3%. Este comportamento traduz-se no facto de as receitas do SSS representarem 13,7% do PIB em 2005, face a 10,6% em 1995, e das despesas valerem 13,5% do PIB em 2005, face aos 10,3% em 1995.

Na receita observa-se que:

- ◆ As receitas procedentes das “*Contribuições e Cotizações*” registaram, no último quinquénio em análise, uma TCMA de apenas 4,7%, quando no quinquénio anterior tinham crescido a uma taxa média bastante superior: 8,7%. Mesmo assim, as “*Contribuições e Cotizações*” mantêm-se como a componente com maior peso face ao PIB: depois de terem aumentado de 7,3 para 7,6% do PIB de 1995 para 2000, decresceram, para os 7,5% da riqueza interna, cinco anos depois;
- ◆ É visível a crescente necessidade de financiamento da SS por parte do OE: as Transferências eram 2,2% em 1995, 2,1% em 2000 e 3,3% em 2005 (em percentagem do PIB). Os apoios do Estado à Segurança Social cresceram, entre 2000 e 2005, a um ritmo médio anual de 14,6% (mais de duas vezes superior ao do quinquénio anterior, onde foi 7,2%)¹;
- ◆ As receitas de “*IVA Social*” mantiveram-se estáveis, significando 0,4% do PIB em 2000 e 2005. Os Activos Financeiros, uma receita não efectiva, equivalia a 1,4% do PIB em 2005.

Do lado da despesa verifica-se que:

- ◆ A parcela mais significativa dos gastos da segurança social diz respeito às “*Pensões*”, que apresentaram uma TCMA de 8,8% entre 2000 e 2005 (face a 8% no quinquénio anterior). As “*Pensões*” apresentaram um crescimento significativo relativamente ao PIB, atingindo, em 2005, 7,3%, quando representava 6,1%, em 2000 e 1995. O segundo maior peso relativo respeita aos Activos Financeiros, cujas despesas², em 2005, representam 1,5% do PIB nacional.
- ◆ A componente relativa ao “*Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego*” é a despesa efectiva que, no quinquénio 2000/2005, apresenta um crescimento médio mais elevado, de 17,6%. No quinquénio anterior, o crescimento havia sido de apenas 2,8%³. A grande sensibilidade às oscilações provocadas pelos ciclos económicos é visível no seu peso face ao PIB, uma vez que, de 1995 para 2000, decresceu de 0,9% para 0,7%, aumentando significativamente de 2000 para 2004, para cerca de 1,2% do PIB;
- ◆ A parcela respeitante ao “*Subsídio de Doença*” apresenta, depois de um decréscimo de 0,9% em termos médios anuais entre 1995 e 2000, um aumento de 0,7% entre 2000 e 2005. Destaca-se, pois, entre as componentes que viram o seu peso diminuir, dos 0,6% do PIB em 1995, para os 0,3% do PIB dez anos depois.

¹ Enquanto que em 2000 as transferências do OE equivaliam a 28% das receitas das contribuições, em 2005 já equivalem a 43,9% destas.

² Onde se inclui a aquisição de Activos Financeiros. De notar que todas as operações de compra e venda de títulos negociáveis são considerados do ponto de vista orçamental, o que, inevitavelmente, conduz a um empolamento dos respectivos valores.

³ Este é um resultado consequente com os efeitos económico-sociais dos ciclos económicos, sendo um reflexo da degradação da conjuntura económica que se verificou nos últimos anos, com o crescimento PIB a desacelerar (de 4,6% reais em 1998 para apenas 0,8% em 2002), tendo culminado numa queda de 1,1% em 2003, sem que nos anos seguintes tenha retomado níveis de crescimento capazes de criar emprego líquido. Consequentemente, a taxa de desemprego subiu dos 4% em 2000 para os 7,6% em 2005 (fonte: OE 2001 e OE 2004).



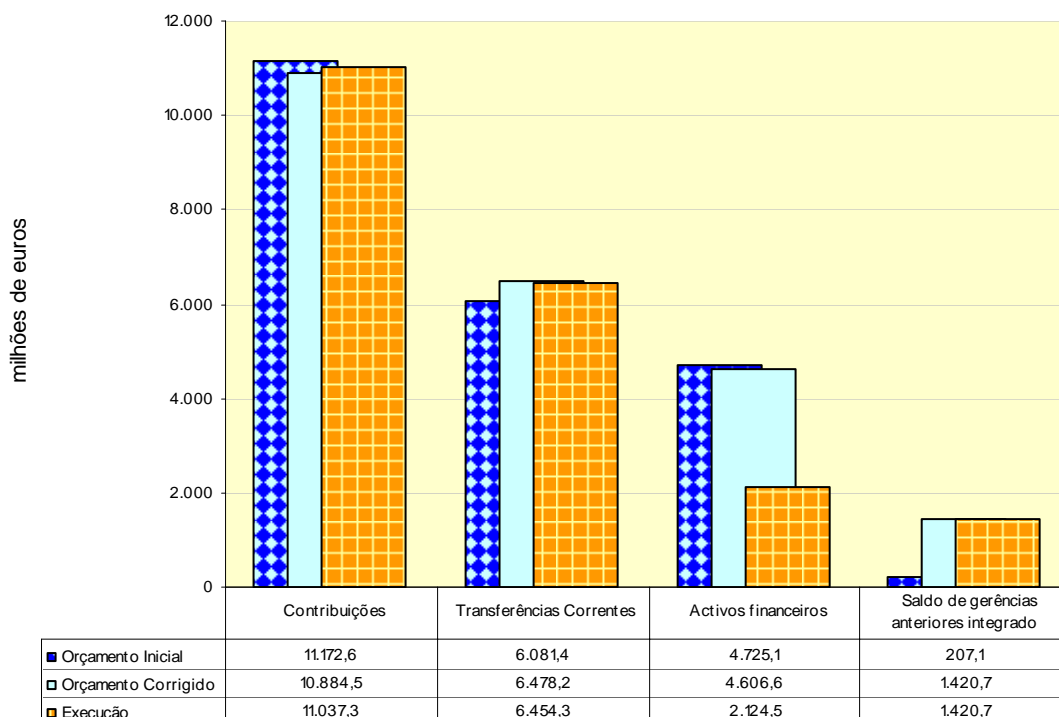
- ◆ A componente “*Emprego e Formação Profissional*” equivaleu, em 2005, a 1% do PIB. As despesas com “*Administração*” diminuíram de 0,4% do PIB em 1995 para 0,3% do PIB em 2005, apresentando um crescimento médio anual de 1% entre 1995 e 2000, que subiu para os 4,8% nos cinco anos seguintes.
- ◆ O “RSI” teve uma diminuição residual em termos de peso no PIB, tendo representado, quer em 2000, quer em 2005, 0,2%. Apresenta uma taxa de crescimento média anual, entre 2000 e 2005, de apenas 1,3%. É a menor das componentes desagregadas da despesa, equivalendo, em 2005, a 70,1% dos custos de “*Administração*”.

12.3.5.2 – Orçamento Inicial, Orçamento Final Corrigido e Execução Orçamental

É comum proceder a correcções ao orçamento inicial que conduzem a um orçamento final corrigido mais próximo da execução efectiva, pelo que se procede à comparação das previsões orçamentais iniciais com as corrigidas e, ambas, com a execução orçamental verificada.

Esta análise é importante para aferir da qualidade dos instrumentos previsionais e tornar mais transparentes os efeitos resultantes das alterações orçamentais. A despesa é, pelo seu enquadramento legal, mais rígida, mas a receita, na actual forma, propicia-se a alterações orçamentais capazes de conduzir a conclusões qualitativamente diferentes em termos do grau de execução orçamental.

Gráfico XII.3 – SS – Orçamento Inicial, Orçamento Final e Execução das principais rubricas da receita

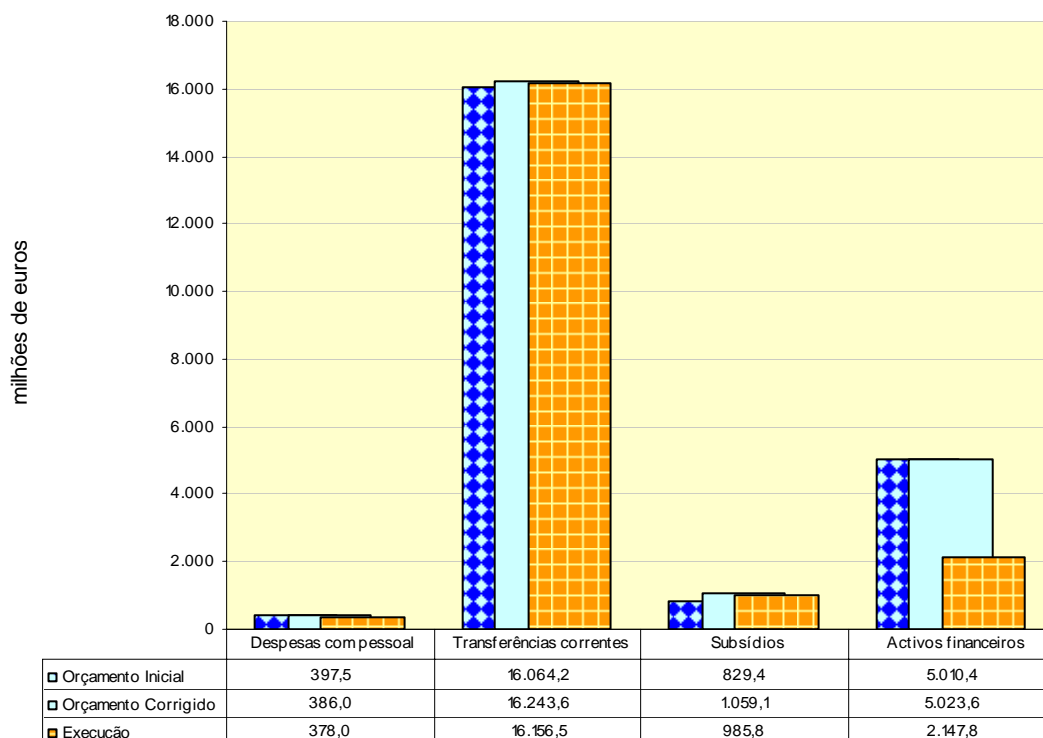


No Gráfico XII.3 salientam-se as quatro maiores rubricas da receita (que somam 97,5% do total executado), comparando-as em termos de orçamento inicial, de orçamento final corrigido e de valores executados. Eis alguns aspectos que importa reter:

- ◆ A previsão inicial das receitas de “*Contribuições*” foi revista em baixa (menos 288,1 milhões de euros), acabando os montantes executados por ficar dentro desse intervalo, 152,8 milhões acima dos valores corrigidos (e portanto com uma taxa de execução superior a 100%), mas ainda a 135,3 milhões de euros do inicialmente estimado;
- ◆ As receitas provenientes de “*Transferências Correntes*”, inicialmente previstas, foram revistas em alta (mais 396,8 milhões de euros), e o montante executado ficou a apenas 23,8 milhões de euros desse valor. Assim, embora tenhamos uma taxa de execução abaixo de 100%, transferiram-se mais 373 milhões do que se previa inicialmente;
- ◆ Nos “*Activos Financeiros*” encontramos uma acentuada diferença entre os valores efectivamente executados e os previstos. Sendo a orçamentação desta receita da responsabilidade do IGFCSS, combina-se uma imprecisa previsão inicial com uma rigidez na sua correcção à medida que se verificou a improbabilidade de obter as receitas previstas. Só 45% das receitas previstas foram arrecadadas;
- ◆ O “*Saldo de Gerências Anteriores*”, que se previa integrar inicialmente era de 207,1 milhões de euros, que foi revisto em mais 561,5 milhões, valores executados na totalidade;
- ◆ Em termos globais, o orçamento final corrigido apresenta mais 413,6 milhões de euros que o orçamento inicial. No entanto a receita efectiva foi revista em baixa (menos 29,4 milhões), pelo que os reforços de receita se fizeram nomeadamente através do recurso ao Saldo. A execução ficou aquém do previsto em 2.229,1 milhões de euros, o que resulta essencialmente do comportamento dos “*Activos Financeiros*”, pois as receitas efectivas tiveram uma execução superior a 100%.



Gráfico XII.4 – SS – Orçamento Inicial, Orçamento Final e Execução das principais rubricas da despesa



O gráfico XII.4 apresenta as quatro maiores rubricas da despesa (que somam 99,1% do total executado), comparando-as em termos de orçamento inicial, de orçamento corrigido e de valores executados. Verifica-se que:

- ◆ As “Despesas com Pessoal” diminuíram cerca de 11,5 milhões de euros do orçamento inicial para o orçamento final corrigido. A execução ficou aquém deste em 8,1 milhões.
- ◆ A rubrica “Transferências Correntes” viu os valores inicialmente orçamentados acrescidos de 179,4 milhões de euros em sede de orçamento final corrigido. A sua execução orçamental acabou por superar, em 92,3 milhões de euros, os valores registados no orçamento inicial, assegurando uma folga de 87,1 milhões para os valores corrigidos.
- ◆ A componente respeitante a “Subsídios” obteve uma revisão em alta de 229,7 milhões de euros no orçamento final corrigido (uma subida de 27,7%), com a execução a ficar 73,2 milhões de euros aquém deste valor revisto (que resultou numa taxa de execução de 69,1%), mas 156,5 milhões acima do previsto inicialmente.
- ◆ As despesas com “Activos Financeiros”, sob a alçada do IGFCSS, foram orçamentadas por um valor muito superior ao executado e o orçamento foi corrigido no sentido de prever um reforço dos gastos em 13,2 milhões de euros, quando a execução foi inferior em 2862,6 milhões de euros ao valor inicialmente previsto. Para além de não se ter conseguido uma previsão aproximada dos montantes gastos, os ajustamentos feitos foram em sentido contrário.

Em termos globais, o orçamento inicial da despesa foi agravado em cerca de 303,6 milhões de euros, fenómeno que produz taxas de execução mais baixas e que pode confundir-se com uma estratégia de contenção de despesas.

Em sede de o IGFSS, através do ofício n.º 201330, de 12 de Dezembro, constante do Volume III, vem alegar o seguinte:

“Importa referir, como é do conhecimento do Tribunal de Contas, que:

“-O processo de reforma financeira da Segurança Social (...) tem vindo a desenvolver-se e a implementar-se de forma gradual e num contexto de conhecidas dificuldades;

-A implementação do Sistema de Informação Financeira integrado e integrador se revelou de grande complexidade (...) que conduziram nestes últimos anos a que o relato sobre execução orçamental mensal seja produzido sobre dados financeiros obtidos extra-contabilisticamente;

(...) o processo de alteração ao Orçamento da Segurança Social tem-se processado com extraordinária prudência, conduzindo a que se proceda apenas às alterações orçamentais absolutamente indispensáveis (...);

(...) a subfunção do Sistema de Segurança Social que acusa mais baixo índice de execução orçamental é a de «Capitalização» (...) como consequência do (...) comportamento dos mercados de capitais (...);

-A subfunção «Prestações Sociais» (...) evidencia um grau de execução orçamental de 99,1%, seguida das subfunções «Administração», «Formação Profissional» e «Políticas activas de Emprego e Formação Profissional» registando graus de execução orçamental de 95,8% e 96,2% respectivamente, reveladoras da adequação do OSS aprovado.

Em conclusão:

“-Se nos afigura excessiva e totalmente contrariado pelos factos a afirmação produzida pelo Tribunal de Contas sobre uma hipotética interpretação dos resultados obtidos pela execução orçamental de 2005 quando comparada com o respectivo orçamento revisto, como resultantes de (...) uma estratégia de contenção de despesa.”

Convém referir que a análise efectuada neste ponto compara a evolução dos principais agregados da despesa no momento do orçamento inicial, com o orçamento revisto e, ambos, com a execução. É pertinente destacar que os gastos em “Transferências Correntes” e em “Subsídios” que eram previstos em sede de orçamento inicial foram reforçadas no orçamento final corrigido, acabando os valores executados por superar em 248,8 milhões de euros os valores iniciais. A ênfase não está, neste ponto, nos índices de execução das várias subfunções mas nas alterações das suas dotações entre o orçamento inicial e o corrigido e o seu efeito na interpretação dos montantes efectivamente gastos.

Apesar de se reconhecer as dificuldades enunciadas, designadamente, na previsão das dotações de despesa a inscrever no orçamento inicial do OSS, é incontornável que ao se fazerem análises de taxas de execução apenas em função dos orçamentos corrigidos, sem se ater às estimativas iniciais, corre-se o risco de se concluir que a execução foi controlada quando efectivamente, na realidade, se gastou mais do que o inscrito no orçamento inicial.



12.3.6 – Cumprimento da LBSS e demais legislação aplicável em matéria de Financiamento

Para além do panorama genérico do financiamento do SSS, apresentam-se de seguida, sinteticamente, alguns aspectos que o complementam:

- ◆ A introdução de técnicas de capitalização encontra-se corporalizada no n.º 1 do artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, onde se prevê que “*reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por contra de outrem até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis das pensões, por um período mínimo de dois anos*”. Para além destas transferências, prevê o n.º 2 do supracitado artigo que serão, também, canalizadas para capitalização pública de estabilização, os saldos anuais apresentados pelo Subsistema Previdencial, assim como as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras. No entanto, e ainda na mesma disposição legal (n.º 3), é determinada a não aplicabilidade deste normativo no caso de ocorrerem “*condições económicas adversas que originem acréscimos extraordinários de despesa ou quebras de receita*”;
- ◆ O financiamento do Sistema de Acção Social¹, como previsto na alínea c) do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, é efectuado através de consignação das receitas de jogos sociais;
- ◆ É estabelecido na alínea f) do n.º 1 do art. 8.º do Decreto-lei n.º 331/2001 que as transferências providas do FSE são encaminhadas, no que respeita às políticas activas de emprego e formação profissional, para o financiamento do Subsistema de Protecção Familiar;
- ◆ A alínea d) do art.º 11.º do mesmo Decreto-Lei estabelece que sejam canalizados para o Subsistema Previdencial os eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado, com o objectivo de corrigir o subfinanciamento, por incumprimento da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto;
- ◆ Os custos associados às pensões que não atinjam os valores mínimos previstos no art.º 59.º da Lei n.º 32/2002, são suportados, de forma tripartida², nos termos previstos para o Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional³ estabelecendo-se, adicionalmente, com efeitos a partir de 2002, o seguinte esquema de financiamento:

Financiamento	2002	2003	2004	2005	2006 e seguintes
Tripartido	100%	75%	50%	25%	0%
Do OE	0%	25%	50%	75%	100%

- ◆ O art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, prevê que a consignação das receitas fiscais (resultantes do aumento da taxa normal do IVA em 1%, prevista no n.º 6 do art.º 32.º da Lei n.º

¹ Incluído, na anterior Lei, no subsistema de protecção social de cidadania.

² Cfr. alíneas. b), c), d) e e) do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 331/2001.

³ Cfr. alínea a) dos art.º 7.º, art.º 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001.

39-B/94, de 27 de Dezembro) ao Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, seja feita, gradualmente, da seguinte forma:

	2002	2003	2004	2005
Consignação de Receitas Fiscais (IVA)	1% das receitas do IVA	Cobertura de 30% das despesas	Cobertura de 40% das despesas	Cobertura de 50% das despesas

Por fim, e ainda no que respeita ao financiamento da Segurança Social, a Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2005¹ – Capítulo IV –, enumera normas específicas, das quais se destacam as seguintes:

- ◆ Relativamente ao financiamento das despesas decorrentes da protecção garantida no âmbito do sistema de Segurança Social, o art.º 21.º da LOE impõe que este se efectue “*nos termos previstos no artigo 107.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro*”, ou seja, segundo os princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação selectiva;
- ◆ Relativamente aos complementos sociais, vem o art.º 22.º da supracitada Lei determinar que “*os encargos resultantes do pagamento dos complementos sociais, constitutivos do subsistema de solidariedade, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, que visem assegurar os montantes mínimos de pensões previstos no seu artigo 59.º, sempre que os respectivos encargos excedam o montante fixado na lei para a pensão social de invalidez e de velhice, são financiados em 75% por transferências do Orçamento de Estado, sendo o restante financiado nos termos previstos para o subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego e formação profissional*”;
- ◆ O art.º 23.º da LOE para 2005, estabelece a transferência para a segurança social dos saldos de gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional, constituindo receita do respectivo orçamento;
- ◆ Finalmente, é, mais uma vez, accionada a norma de excepção prevista no n.º 3 do art.º 111.º da LBSS, limitando-se as transferências para capitalização (FEFSS), de acordo com o disposto no art.º 24.º da LOE a “*uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem*”²; a “*parte do produto de operações extraordinárias de recuperação de dívidas à segurança social em 2005 (...)*” e aos “*saldos anuais do subsistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património (...)*”.

No que respeita às formas³ de financiamento de cada um dos subsistemas de Segurança Social e do sistema de Acção Social⁴ efectuou-se uma análise no sentido de se aferir do cumprimento do disposto no capítulo V – artigos 107.º a 114.º – da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, no Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro e na LOE para 2005, tendo-se, em termos genéricos, concluído o seguinte:

¹ Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

² Conjugado com o n.º 3 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

³ Cfr. art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.

⁴ Veja-se ponto 12.3.1.1.



◆ Subsistema Previdencial de Repartição:

- ◇ Não é possível aferir sobre o cumprimento do estipulado nos artigos n.ºs 38.º, 109.º, 110.º e 112.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, conjugados com o art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, dado que:
 - ◆ por um lado, a imputação do valor das contribuições e cotizações foi sujeito a ajustamentos extra-contabilísticos, na sequência da detecção de erros ao nível distribuição das respectivas taxas efectuada pelo SGC, cujas consequências se repercutiram no SIF, afirmando o IGFSS estar consciente que com a metodologia adoptada não se obtêm valores com o rigor desejável¹;
 - ◆ e por outro, porque não existe informação disponível que permita verificar se o montante dispendido pela Segurança Social no âmbito da convergência de pensões foi financiado pelo OE nos termos da lei, conforme se verifica pela comunicação do IGFSS, após ter sido questionado, sobre o valor da despesa realizada relativa à convergência de pensões por subsistema e que se passa a transcrever:

“Conforme comunicação do CNP, relativamente à CSS/2004, que se reproduz:

«(...) a «convergência de pensões» não teve, nem pode ter execução financeira autónoma.

De facto a «convergência de pensões», conforme é definida nos artigos 38.º e 59.º da Lei n.º 32/2002, de 22 de Dezembro, constitui um princípio ou medida de política que se traduziu num aumento de valores mínimos de pensão. Esses aumentos dos valores mínimos de pensão tiveram execução nas respectivas rubricas financeiras dos subsistemas, com especial incidência no subsistema de solidariedade, sem que a parte do aumento tivesse sido (ou pudesse ser) diferenciada”.

◆ Subsistema Previdencial de Capitalização:

- ◇ Tendo em conta o saldo definido para o subsistema previdencial², foi respeitado o previsto no n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, e n.º 3 do art.º 24.º da Lei n.º 55-B/2005, de 30 de Dezembro, havendo, no entanto, necessidade de reiterar a observação já anteriormente expendida e que deveriam ser mais transparentes e perceptíveis as origens das transferências efectuadas para serem geridas em regime de capitalização, separando-se, claramente, as que respeitam ao saldo do subsistema previdencial de repartição e as que são oriundas das receitas da alienação de imóveis. Assim, a transferência para o IGFCSS das receitas provenientes da venda de imóveis dever-se-ia efectuar logo após a sua arrecadação, promovendo-se, deste modo, a eficácia da sua aplicação;

Em sede de contraditório e através do ofício n.º 201330 de 12/12/2006, constante do Volume III – Anexos, o IGFSS refere que:

¹ Este procedimento foi utilizado para os anos de 2002, 2003 e 2004 de acordo com a informação do IGFSS n.º 15 de 14 Fevereiro. Em 2005, embora formalmente não tenham sido definidas regras, tendo em conta a nota 39.3) do Anexo às demonstrações financeiras e a informação remetida pelo IGFSS, o procedimento também foi adoptado.

² Sobre o problema dos saldos veja-se ponto 12.3.4.1.

“(...) a identificação das receitas supracitadas encontra-se realizada no sistema de informação (SIF) desde o início de 2006, tendo sido criada divisionária – classificação económica – específica para o efeito.”

As alegações do IGFSS em nada alteram a afirmação produzida. Contudo, o Tribunal manifesta a sua satisfação por constatar que o IGFSS já implementou mecanismos que visam acolher a recomendação do Tribunal expandida nos relatórios de acompanhamento de execução orçamental quanto à forma de contabilização. Reitera-se, no entanto, a recomendação de que as transferências para o IGFSS das receitas provenientes da venda de imóveis dever-se-á efectuar sempre que possível após a sua arrecadação.

- ◇ Relativamente à transferência para o FEFSS da parcela prevista no n.º 1¹ do referido artigo, foi desde logo assumido na LOE para 2005², mais propriamente no n.º 1 do seu art.º 24.º, que de acordo com o previsto no n.º 3 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002³, seria afecto a esse fundo uma parcela de **até 2** pontos percentuais do valor percentual correspondente às cotizações dos trabalhadores por conta de outrem. No entanto, até ao final de 2005, o IGFSS não procedeu à transferência de qualquer montante por conta da citada parcela, afigurando-se, portanto, que a persistência de dificuldades económicas no subsector, impediram que se procedesse a qualquer transferência desse tipo para capitalização;
- ◆ Subsistema de Solidariedade:
 - ◇ Embora com as limitações enunciadas quanto ao financiamento da convergência de pensões no Subsistema Previdencial – Repartição, de acordo com os elementos constantes da CSS de 2005, o financiamento terá sido cumprido nos termos dos artigos 109.º, 110.º e 112.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, conjugados com o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, dado que as receitas provenientes do OE (por via do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social ou de outros Ministérios) e o saldo de anos anteriores foram suficientes para fazer face aos encargos suportados por este subsistema;
- ◆ Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional:
 - ◇ Pelas razões aduzidas no Subsistema Previdencial – Repartição não é possível aferir se foi cumprido o financiamento nos termos definidos nos artigos 109.º e 110.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, conjugados com o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro e art.º 26.º da LOE. No entanto, face à afectação de receitas ao subsistema verifica-se que as transferências do OE foram suficientes para suportar 50% dos encargos definidos na lei.

¹ Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

² Determina que reverta para o FEFSS “(...) uma parcela entre dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um mínimo de dois anos”.

³ Onde se prevê que “a ocorrência de condições económicas adversas que originem acréscimos extraordinários de despesa ou quebras de receitas pode determinar a não aplicabilidade fundamentada do disposto nos números anteriores.”.



◆ Sistema de Acção Social:

- ◇ Em face dos elementos evidenciados na conta afigura-se que foi respeitado o previsto nos artigos n.ºs 109.º e 110.º e 112.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, conjugados com o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.

12.3.7 – Principais reservas à conta de execução orçamental consolidada

Muito embora seja evidente o esforço por parte dos responsáveis na apresentação de informações e de elementos com vista a uma adequada percepção dos mapas financeiros, subsiste ainda um conjunto de condicionantes que legitimam a formulação sobre a Conta em análise das seguintes reservas:

- a) Não existe segurança quanto à integralidade das operações, dado que, por um lado, ainda não está concluída a definição, automatização e formalização de interfaces entre sistemas, que garantam a tempestividade e a adequada fiabilidade da informação – aumentando em consequência o risco de erro, agravado pela introdução manual dos fluxos relativos ao resultado dos processamentos efectuados pelas aplicações que suportam os processos associados – e, por outro lado, às limitações na identificação de determinadas operações que levam a que as mesmas não sejam reflectidas nos mapas orçamentais, no ano da sua ocorrência;
- b) O Mapa de Fluxos de Caixa não foi objecto de operações de consolidação que visem a anulação dos movimentos inter-entidades da segurança social;

No âmbito do contraditório e através do ofício n.º 201330 de 12/12/2006, inserido no Anexo III – Anexos, o IGFSS vem referir que:

“(…) pese embora o mapa de fluxos de caixa apresentado na CSS/2005 tenha resultado da agregação dos mapas de fluxos de caixa das instituições do sector e não de um mapa de fluxos de caixa consolidado, é um facto que a informação divulgada pelo primeiro possibilita a identificação das importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria, evidenciando-se ainda os correspondentes saldos desagregados de acordo com a sua proveniência. Contudo, logo que os constrangimentos referidos anteriormente forem ultrapassados, constará da CSS o mapa de fluxos consolidado.”

- c) A reconciliação entre os saldos consolidados de execução orçamental iniciais e finais constantes da conta consolidada de execução orçamental e os saldos iniciais e finais de execução orçamental indicados no mapa de fluxos de caixa consta a evidência de diferenças, ainda que de valor reduzido, derivadas de situações originadas em exercícios anteriores e do próprio ano, ainda não dirimidas.

12.3.8 – Execução orçamental do PIDDAC

O PIDDAC, no sector da Segurança Social, tem vindo a assumir uma importância crescente como fonte de financiamento do OSS, justificada pela intervenção do Estado, como entidade parceira, nos programas/projectos e actividades desenvolvidos, no âmbito dos investimentos previstos para a área da solidariedade e segurança social.

A programação financeira dos investimentos sociais foi condicionada pela necessidade de contenção da despesa pública que caracterizou a política orçamental em 2005, tendo sido dada prioridade aos projectos co-financiados no âmbito do QCAIII, cuja contrapartida nacional seja financiada no âmbito do PIDDAC e a projectos não co-financiados em curso com responsabilidades contratuais já assumidas.

Dando cumprimento ao estipulado no art.º 18.º da LEO n.º 91/2001, de 20 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, estabeleceu as regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no OE e as respectivas estruturas. Nos termos da mesma Lei, alterada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, (art. 32.º e 75.º) foram introduzidas alterações ao nível da apresentação da informação no Mapa XV.

O referido mapa tem por objectivo elencar os programas e medidas orçamentais articulados com as Grandes Opções do Plano e com o Quadro Comunitário de Apoio, evidenciando os encargos plurianuais por Ministérios e programas e as respectivas fontes de financiamento, e o Mapa XVI que inclui as despesas correspondentes a cada programa¹.

12.3.8.1 – Execução orçamental da receita

A programação inicial inscrita no OE (Mapa XV) relativa às fontes de financiamento do PIDDAC do MTSS, afecto à Segurança Social, inclui as dotações iniciais globais de acordo com a estrutura do PIDDAC do sector da Segurança Social prevista para 2005, como se indica:

- ◆ PIDDAC Tradicional que abrange os investimentos financiados pelo OE e pelo OSS;
- ◆ PIDDAC/QCAIII que contempla os investimentos, na área da Segurança Social, financiados “em parceria” pelo FEDER e pelo OE, nos seguintes programas:
 - ◇ POEFDS – Programa operacional de emprego formação e desenvolvimento social,
 - ◇ PORLVT – Programa operacional regional de Lisboa e Vale do Tejo; e
 - ◇ POSI – Programa operacional para a sociedade da informação

O esforço suportado pelas receitas correntes do OSS para contrapartida da previsão orçamental da despesa no PIDDAC/OSS, em 2005, nos termos do Mapa XI do OE – *Despesas da segurança social por classificação funcional* do orçamento rectificativo, prevê uma dotação inicial de 33.251.602,06 euros, a que correspondeu uma execução de 23.690.810,46 euros.

Para além do financiamento assegurado pelo OSS a execução financeira das restantes fontes foi a seguinte:

¹ Não tem sido apresentado o Mapa XV-A previsto na LEO para evidenciar a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das nomenclaturas de unidades territoriais – NUT's II.



Quadro XII.32 – SS – Execução orçamental da receita

(em euros)

Receitas por Fontes de Financiamento/Programas e Medidas	2003	2004	2005			
	Execução Orçamental (1)	Execução Orçamental (2)	Previsão Corrigida (3)	Execução Orçamental (4)	%	Grau de execução (%) (5)=(4)/(3)
OE-Capítulo 50.º (1)	21.718.230,00	16.591.442,00	16.165.648,00	16.165.648,00	55,3	100
POSI- Clique Solidário						
Transferências correntes	5.000,00	24.128,00	4.873,00	4.873,00		
Transferências de capital	95.000,00	346.396,00	116.944,00	116.944,00		
Programa de desenvolvimento social (QCAIII)	6.365.000,00	3.831.333,00	6.800.000,00	6.800.000,00		
Intervenções desconcentradas/Reg. (QCAIII)	598.952,00	1.600.944,00	2.800.500,00	2.800.500,00		
Outros programas	14.654.278,00	10.788.641,00	6.443.331,00	6.443.331,00		
QCAIII – FEDER (2)	5.032.175,56	4.904.053,63	21.900.750,00	5.656.290,17	19,4	25,8
Programa de desenvolvimento social (QCAIII)	5.032.175,56	4.904.053,63	10.200.000,00	5.656.290,17		
Intervenções desconcentradas/Reg. (QCAIII)	0,00	0,00	11.700.750,00	0,00		
Sub-total (3) = (1)+(2)	26.750.405,56	21.495.495,63	38.066.398,00	21.821.938,17	74,7	57,3
Integração de saldos (4)	14.984,76	5.539.193,20	7.395.670,00	7.395.670,00	25,3	100
Total (5) = (3)+(4)	26.765.390,32	27.034.688,83	45.462.068,00	29.217.608,17	100	64,3
Financiamento a assegurar pelo OSS (6)			33.251.602,06			
Total de fontes de financiamento (7) = (5)+(6)			78.713.670,06			

Fonte: Mapa IX (analítico) e Mapa XI da CSS/04

Da análise efectuada verifica-se que o financiamento para a realização dos programas/projectos com enquadramento orçamental no PIDDAC-OE e QCAIII, sem integração do saldo, registou um decréscimo de 2003 para 2004 apresentando um ligeiro aumento em 2005, relativamente ao ano anterior.

12.3.8.2 – Execução orçamental da despesa

A dotação inicial da despesa inscrita no valor de 75.598,7 milhares de euros integra o PIDDAC Tradicional no montante de 38.942,9 milhares de euros (33.131 milhares de euros do OSS e 5.811,9 milhares de euros do OE) e 36.655,8 milhares de euros do QCAIII dos quais ao co-financiamento nacional respeita a quantia de 14.755,1 milhares de euros. A dotação corrigida, após integração dos saldos de anos anteriores, no total de 7.395,7 milhares de euros, ascendeu a 78.713,7 milhares de euros, tendo no conjunto a despesa, no total de 40.887,5 milhares de euros, atingido um grau de execução de 51,9%, conforme se apresenta:

(em milhares de euros)

Designação	Dotação inicial	Orçamento rectificativo	Alterações orçamentais			Dotação corrigida	Despesa	Saldo	Taxa de execução
			Libertação	Reforço	Integração de saldos				
	(1)	(2)	(3)			(4)	(5)	(6)=(4)-(5)	(6)
OE - Projectos não co-financiados	5.811,9	2.910,6	767,8	4.267,8	1.997,7	8.408,3	7.509,0	899,3	89,3
QCAIII - Projectos co-financiados	36.655,8	35.155,8	3.500,0	0,0	5.398,0	37.053,8	9.687,7	27.366,1	26,1
OSS	33.131,0	33.251,6	0,0	0,0		33.251,6	23.690,8	9.560,8	71,2
Total	75.598,7	71.318,0	4.267,8	4.267,8	7.395,7	78.713,7	40.887,5	37.826,1	51,9

Fonte: IGFSS – Execução Orçamental – PIDDAC 2005

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- ◆ O orçamento revisto/dotação global corrigida do OE, inclui:
 - ◇ O reforço de 1.997.697 euros correspondente à integração de saldos de 2004, aprovada por despachos do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social em 30/03/2005 e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 06/06/2005, constante da Declaração n.º 12/2005;
 - ◇ O reforço de 3.500.000 euros correspondente a libertação do PORLVT que mereceu despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 06/06/2005.
- ◆ O orçamento revisto/dotação global corrigida do QCAIII, inclui o reforço de 5.397.973 euros correspondente à integração de saldos de 2004, aprovada por despachos do Ministro do Trabalho e da Solidariedade social em 30/03/2005 e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 06/06/2005.

12.3.8.2.1 – Execução dos programas/medidas inscritos em PIDDAC

A execução orçamental dos Programas/Medidas inscritos em PIDDAC cuja despesa ascendeu a 40.887,6 milhares de euros pode ser analisada em função da origem do financiamento dos respectivos programas ou projectos. Em 2005, para além dos projectos que integram o programa “Qualidade e eficiência dos serviços públicos” financiados por receita própria do OSS em 23.690,8 milhares de euros, foram dispendidos 11.540,5 milhares de euros destinados a suportar projectos não co-financiados e a componente pública nacional desses projectos, suportados pelo Capítulo 50.º do OE, e 5.656,2 milhares de euros com origem no FEDER, conforme se evidencia no quadro seguinte:

(em milhares de euros)

Fontes	Valor	%
PIDDAC – OE	11.540,5	28,2
PIDDAC – FEDER	5.656,2	13,8
PIDDAC – OSS	23.690,8	58,0
Total	40.887,5	100



Conforme se analisa no ponto 12.3.8.3 – Financiamento de despesas correntes e de capital no âmbito do PIDDAC, importa referir que neste contexto a CSS integra as verbas do PIDDAC que foram dispendidas por organismos exteriores ao perímetro do Sistema Público de Segurança Social, as quais em 2005 totalizaram 2.245,3 milhares de euros transferidos para a administração directa do Estado e para a Casa Pia de Lisboa (364,6 milhares de euros), conforme consta do Quadro XII.33, e ainda 16.7417,2 milhares de euros para Instituições sem fins lucrativos no âmbito do financiamento suportado pelo Sistema de acção social.

Da análise à evolução das despesas realizadas no triénio observa-se uma diminuição sucessiva na execução orçamental global. Em 2005, a taxa de execução foi de 51,9% relativamente às dotações corrigidas finais, cuja execução se repartiu pelas seguintes fontes de financiamento:

Quadro XII.33 – SS – Execução dos programas/medidas

(em milhares de euros)

Programas/Medidas	Execução Orçamental 2003	Execução Orçamental 2004	2005			
			Dotação inicial	Dotação corrigida	Execução Orçamental	Saldo
PIDDAC Tradicional - OE	13.917,0	10.671,2	5.811,9	8.408,3	7.509,0	899,3
Equipamentos Sociais						
Crianças e Jovens	5.755,3	4.779,2	2.383,7	2.951,7	2.645,4	306,3
Invalidez e reabilitação	1.069,0	821,6	775,1	1.560,4	1.253,0	307,3
Terceira idade	4.928,7	3.765,6	1.998,3	2.727,0	2.502,2	224,7
Outros	2.164,0	1.304,8	654,8	1.169,2	1.108,3	60,9
PIDDAC Tradicional - OSS	32.870,7	28.999,9	33.131,0	33.251,6	23.690,8	9.560,8
Sociedade de Informação e Governo Electrónico	19.132,1	16.712,2	19.652,8	17.994,8	13.523,7	4.471,1
Construção, remodelação e apetrechamento de Serviços	13.738,6	12.287,7	13.478,2	15.256,8	10.167,1	5.089,7
Total do PIDDAC (não co-financiado)	46.787,7	39.671,1	38.942,9	41.659,9	31.199,8	10.460,1
QCA III						
POEFDS – OE	4.920,5	3.106,5	6.800,0	8.979,3	3.622,4	5.356,9
POEFDS – FEDER	5.032,2	4.904,1	10.200,0	10.200,0	5.656,3	4.543,7
PORLVT – OE		241,3	7.833,2	5.639,8	292,6	5.347,2
PORLVT – FEDER		0,0	11.700,8	11.700,8	0,0	11.700,8
POSI		58,4	121,8	533,9	116,5	417,4
Total do PIDDAC (co-financiado)	9.952,7	8.310,3	36.655,8	37.053,8	9.687,8	27.366,0
Total	56.740,4	47.981,4	75.598,7	78.713,7	40.887,6	37.826,1

Fonte: IGFSS - Execução Orçamental – PIDDAC 2003 a 2005

Da análise à evolução do nível de execução no triénio denota-se uma diminuição assinalável da parte respeitante ao OSS.

O PIDDAC Tradicional – não co-financiado – representa 76,3% do total do PIDDAC da Segurança Social, verificando-se que, no final de 2005, apresentava, nesta componente, um grau de execução de

74,1%, face à dotação corrigida correspondente, que se cifrou em 41.659,9 milhares de euros. A realização dos projectos envolvidos, repartiu-se pelos seguintes Sectores e Programas:

- ◆ O Programa *Serviços e Equipamentos Sociais*, absorveu a quase totalidade, 89,3%, dos recursos do OE, afectos a projectos no âmbito das diferentes valências: Crianças e Jovens, Invalidez e Reabilitação, Terceira Idade e Família e Comunidade
- ◆ O Sector da “*Qualidade na Administração*”, apresenta uma execução de 71,2% face à dotação corrigida e integra os seguintes programas:
 - ◇ *Sociedade de informação e Governo electrónico* destinado a financiar os custos com a informatização da segurança social, cuja despesa ascendeu a 13.523,7 milhares de euros tendo-se registado uma taxa de execução de 75,2% face à dotação corrigida, na quase totalidade afecta ao IIESS pela sua missão e objectivos; e
 - ◇ *Construção, remodelação, e apetrechamento de serviços* consumiu 10.167,1 milhares de euros com um grau de 66,6%.

Relativamente aos programas – *co-financiados* – que integraram o QCA III em 2005, apura-se uma despesa total de 9.687,8 milhares de euros, com uma taxa de execução de 26,1%, face à dotação corrigida, conforme decorre do quadro anterior, sendo de realçar o seguinte:

- ◆ O *POEFDS* apresenta uma execução financeira ao nível dos anos anteriores quer na componente pública nacional quer na componente FEDER, tendo atingido no conjunto uma taxa de execução de 48,4%, muito abaixo do verificado no ano anterior (83,6%);
- ◆ No *PORLVT* apenas se releva a despesa de 292,6 milhares de euros, relativos à componente pública nacional, uma vez que a componente comunitária, embora com verba orçamentada no OSS, foi executada pela Comissão Coordenadora do Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo;
- ◆ O *POSI - Clique Solidário*, com financiamento apenas no OE, apresenta uma taxa de execução de 21,8% da dotação atribuída.

12.3.8.3 – Financiamento de despesas correntes e de capital no âmbito do PIDDAC

Como se referiu o PIDDAC da Segurança Social tem como fontes financiamento para programas/projectos incluídos na programação do Mapa XV, o OE, OSS e Fundos comunitários (em especial o FSE), existindo entidades cujo financiamento destas despesas correntes e/ou de capital é assegurando apenas por fontes nacionais (OE + OSS) e outras em que o financiamento é tripartido, uma vez que inclui o financiamento comunitário.

Assim, constata-se que o OSS financia projectos inseridos em programas cuja entidade executora se situa fora do perímetro de consolidação da CSS. As entidades “co-financiadas” na gerência em análise foram as que se indicam no quadro seguinte, apresentando-se para cada uma delas o histórico correspondente ao triénio 2003/2005:



Quadro XII.34 – SS – PIDDAC – Transferências do IGFSS para a Administração Central

(em euros)

Serviços	Valor executado em 2003	Valor executado em 2004	2005		
			Dotação utilizável	Valor Executado	Grau de Execução
Secretaria-Geral do MTSS	1.925.746,95	1.335.334,75	1.460.000,00	858.806,96	58,8
Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento	875.893,40	451.760,76	701.471,06	672.363,29	95,9
Direcção-Geral da Segurança Social	242.829,13	193.144,03	209.100,00	197.102,85	94,3
Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho	67.740,74	24.533,16	85.000,00	80.484,94	94,7
Serviços Sociais do MTSS	47.178,20	7.973,06	42.500,00	42.499,26	100,0
Sec. Nac. de Reabilitação e Integração de Pessoas c/ Deficiência	332.591,29	226.223,43	0,00	0,00	
Gabinete para a Cooperação	34.413,20	9.109,08	10.986,00	5.208,51	47,4
Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais	17.082,98	10.015,96	26.000,00	24.208,27	93,1
Casa Pia de Lisboa	467.106,82	344.452,27	370.000,00	364.582,46	98,5
Total	4.010.582,71	2.602.546,50	2.905.057,06	2.245.256,54	77,3

Fonte: IGFSS

A análise retrospectiva das transferências efectuadas para Serviços da Administração Central directa e indirecta¹ do Estado tem vindo a evidenciar uma diminuição no seu conjunto reflectindo em consequência um menor peso destas despesas no OSS.

Em 2005, o total das transferências efectuadas pelo IGFSS, na componente PIDDAC, ascendeu a 2.245,3 milhares de euros, registando um decréscimo de 13,7% relativamente ao ano anterior em termos de valor executado. Tendo em conta que se trata de um conjunto de entidades que não fazem parte do perímetro de consolidação da CSS, estes montantes apresentam-se como despesa do subsector que os financia.

Pela análise do conjunto das transferências efectuadas no ano e da sua utilização apurou-se um excedente de 659,8 milhares de euros que, no final do ano, é devolvido ao IGFSS. Estes saldos, enquanto na posse dos serviços, sendo relevantes, prejudicam uma gestão mais eficiente das disponibilidades de tesouraria.

12.4 – Demonstrações financeiras consolidadas

A Conta da Segurança Social (CSS) resulta do processo de consolidação das demonstrações financeiras anuais orçamentais e patrimoniais do conjunto de instituições que integram o OSS, tendo por base o método de consolidação integral, correspondendo o perímetro de consolidação da Segurança Social ao universo do Sistema Público da Segurança Social.

¹ Como se referiu em Pareceres anteriores, a partir de 2003 a Casa Pia de Lisboa (CPL), instituto público, sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, passou a integrar este universo, tendo sido beneficiária das transferências assinaladas no quadro apresentado para financiamento dos projectos Modernização administrativa e Aquisição de equipamento de informático, no âmbito do programa Sociedade da Informação e Governo Electrónico.

12.4.1 – Processo de consolidação da CSS

As contas individuais das entidades que integram o Sistema Público de Segurança Social são elaboradas nos termos do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, integrando os documentos constantes do art.º 4.º, a saber:

- a) Balanço;
- b) Demonstração de resultados;
- c) Mapas de execução orçamental (receita e despesa);
- d) Mapa de fluxos de caixa;
- e) Anexo às demonstrações financeiras;
- f) Relatório de gestão; e
- g) Parecer do órgão fiscalizador.

Não obstante não ter sido dado cumprimento ao determinado no art.º 5.º do supracitado Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, dado que ainda não foram publicadas as normas de consolidação de contas, IGFSS no ponto II da Nota 5 do Anexo às demonstrações financeiras apresenta em sua substituição a indicação das referências utilizadas na presente consolidação da conta da segurança social, a saber: *“Normas constantes do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do Plano Oficial de Contabilidade (POC), as Directrizes contabilísticas emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública e as normas internacionais de contabilidade constituíram – com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado.”*

No âmbito do princípio do contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 201330, de 12 de Dezembro de 2006, constante do Volume III – Anexo, vem referir que:

“(…) se encontra na CNCAP, para apreciação, um projecto de diploma com o objectivo de regulamentar a preparação e apresentação da Conta Consolidada da Segurança Social, projecto esse transmitido pelo IGFSS”.

Compreende-se a necessidade de maturação, em termos de consolidação, da aplicação do POCISSSS ao universo das instituições consolidadas, contudo, nenhum dos documentos enunciados se encontra vocacionado para dar expressão efectiva aos procedimentos de consolidação de um subsector do Sector Público Administrativo do Estado, como é o caso da Segurança Social, que carece, em absoluto de normalização específica, como, aliás, foi referido no Parecer sobre a CSS de 2004.

12.4.1.1 – Fases do processo

Na senda do reconhecimento feito pelo Tribunal sobre o esforço efectuado na construção do modelo de consolidação quanto aos procedimentos de normalização a adoptar pelo universo das instituições do perímetro, o qual se consubstanciou na preparação do *dossier de procedimentos de consolidação*, que integra o conjunto de circulares e normas aplicáveis no ano e a documentação de suporte às operações efectuadas, procedeu-se à sua análise em cada fase do processo, a saber:

- ◆ Análise de registos no SIF;
- ◆ Preparação da consolidação;
- ◆ Recolha da informação financeira;



- ◆ Delimitação das entidades a consolidar;
- ◆ Operações de agregação;
- ◆ Confirmação de saldos entre entidades consolidadas;
- ◆ Ajustamentos prévios;
- ◆ Operações de consolidação;
- ◆ Operações de controlo;
- ◆ Elaboração das Demonstrações financeiras consolidadas.

De referir a mais-valia associada à futura preparação dos trabalhos no módulo de consolidação no SIF, e ao preconizado pelo IGFSS nos objectivos previstos para o projecto, a implementar em SIF e em desenvolvimento no IIESS, visando assegurar que:

- “a) as transacções intra-grupo só se efectuam após obtida a concordância das entidades eventuais envolvidas na operação;*
- b) as transacções intra-grupo serão sempre suportadas em documentos (externos) emitidos pelas entidades individuais, os quais serviram de documentos de suporte/comprovativos;*
- c) nos referidos documentos (externos), devidamente numerados deve constar: o número do documento interno de suporte, data, a quantia, as contas movimentadas em cada uma das entidades individuais e um campo com o descritivo da operação;*
- d) em qualquer momento o SIF deverá proporcionar informação sobre os documentos externos que não se encontrem “compensados” de modo a que, numa fase anterior ao desenrolar das operações de consolidação, se obtenha informação sobre a convergência das operações recíprocas.”*

Não obstante, as dificuldades que ainda subsistem relativamente a algumas instituições e dado tratar-se de um processo complexo e moroso, cuja a conclusão, segundo o IGFSS se prevê para 2007, as operações de consolidação foram asseguradas por este instituto em processo alternativo que constituiu a base das validações efectuadas pelo Tribunal em sede de Parecer.

12.4.1.2– Análise dos procedimentos de consolidação

De acordo com os elementos apresentados no denominado Dossier dos procedimentos de consolidação foram analisadas as operações que a seguir se descrevem:

Preparação e recolha da informação financeira

Para normalização do processo de consolidação e apresentação de contas anuais das instituições ao IGFSS, foram emitidas, entre outras específicas, as seguintes circulares normativas:

- ◆ Circular n.º 3/CD/2006, de 18/01/2006 – Normas gerais para a apresentação das contas anuais.
- ◆ Circular n.º 2/CD/2005, de 13/01/2005 – Trabalhos de final de exercício de 2004 – Reconciliação das contas e das operações intra-entidades inseridas no perímetro de consolidação.

- ◆ Circular n.º 10/CD/2004, de 25/03/2004 – Especialização dos exercícios. Conta de acréscimos e diferimentos.

Apesar de definido o prazo de 7 de Abril de 2006 para remessa das contas ao IGFSS, em resultado das análises efectuadas à documentação de suporte ao processo de consolidação, destaca-se, de entre os constrangimentos a assinalar, o incumprimento desse prazo por parte de um conjunto significativo de instituições, verificando-se mesmo que nem todas as Instituições remeteram ao TC as contas até dia 15 de Maio, data limite para a sua apresentação, nos termos do art.º 52.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas n.º 98/97, de 26 de Agosto¹, e em conformidade com as Instruções n.º 1/2004-2.ª Secção.

Perímetro e métodos

As entidades consolidadas, em 2005, enunciadas no ponto 12.2.5 do presente Parecer, correspondem às instituições juridicamente autónomas obrigadas à prestação de contas nos termos da lei, e como tal, entidades contabilísticas de acordo com o POCISSSS, cujas demonstrações financeiras, obtidas directamente do SIF, serviram de base ao processo de consolidação, com excepção das situações a seguir descritas:

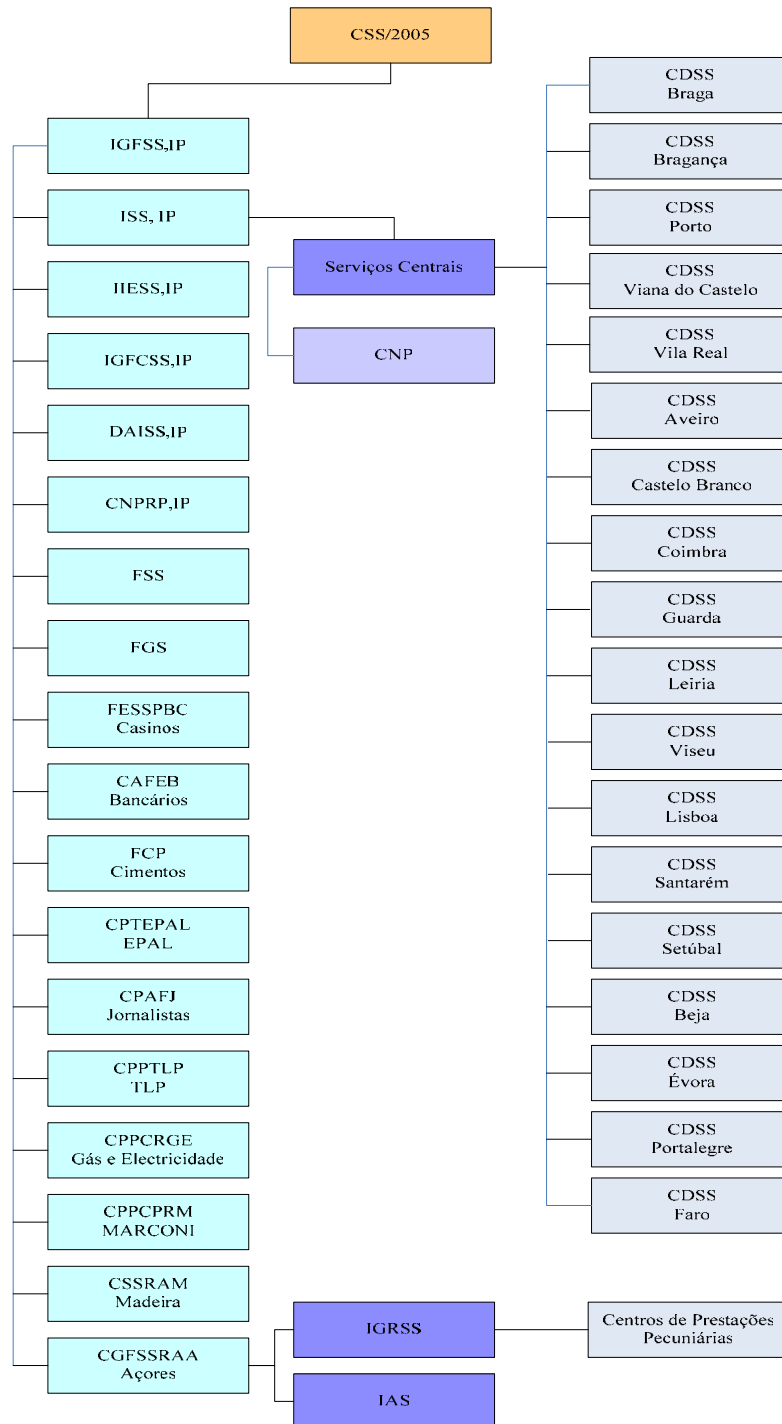
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi;
- ◆ O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP que não integra as suas contas no SIF/SAP-R3, em virtude de ainda não se encontrar desenvolvida a plataforma de integração do SIF com o sistema informático adoptado por esta Instituição;
- ◆ A conta da RAA que em termos consolidados é efectuada em processo manual por consolidação das demonstrações financeiras individuais das instituições da RAA, obtidas do SIF.

O perímetro de consolidação da CSS em 2005 integra a totalidade das instituições do sistema de segurança social, conforme organograma que se apresenta:

¹ A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto foi alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



Quadro XII.35 – SS – Perímetro de Consolidação da CSS de 2005



Os procedimentos de consolidação elaborados pelo IGFSS têm subjacente o seguinte:

- ◆ A RAA consolida numa primeira fase as demonstrações financeiras das instituições que integram o sistema de segurança social insular;
- ◆ As demonstrações financeiras do ISS, geradas pelo SIF, correspondem à agregação do conjunto das demonstrações financeiras dos Serviços que integram este Instituto, não tendo o mesmo expurgado as dívidas activas e passivas e demais movimentos intra-subentidades encontrando-se os valores inscritos naqueles documentos sobreavaliados¹;
- ◆ O princípio da não compensação não é acautelado pela aplicação informática do SIF/SAP, implicando uma subavaliação dos saldos evidenciados no Balanço do ISS, no que respeita às contas mistas²;

O IIESS no exercício do contraditório, através do fax de 12 de Dezembro, refere que:

“(…) a situação reportada não traduz erro do sistema, mas sim do seu funcionamento normal. Esclarece-se que nas contas de terceiros de natureza mista, quando o balanço de FI é executado para um conjunto de empresas, o resultado apresentado no balanço é resultante da soma das contas das diversas empresas, e não da análise individualizada por empresa. Após a adição, é feita a separação entre valores a figurar no Activo ou a figurar no Passivo.”

O que acaba de ser transcrito não é posto em causa, o que acontece é que a inscrição dos valores a débito ou a crédito deste documento é efectuada em função da soma algébrica dos saldos das contas individuais das empresas, automatismo que não acautela o princípio contabilístico da não compensação, situação que não ocorre com os saldos das contas inscritos nos balancetes.

- ◆ O FSS apresentou demonstrações financeiras intercalares (encerrando as contas a 31/05/2005 e reabrindo a 01/06/2005), em cumprimento do n.º 2 do art.º 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- ◆ Os resultados da consolidação global encontram-se vertidos numa entidade-mãe, designada por IGFSS/OSS para cada CSS.

¹ Nos termos dos art.ºs 1.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, o ISS é uma pessoa colectiva de direito público com autonomia administrativa, financeira e patrimonial que integra a nível orgânico os seguintes serviços: Estabelecimentos integrados, Centros distritais de segurança social (18), Serviços centrais e Centro Nacional de Pensões. Ao nível do SIF/SAP todos os serviços, com excepção dos estabelecimentos integrados e serviços de fiscalização, são subentidades contabilísticas autónomas, designadas por “empresas” elaborando cada uma a sua própria contabilidade produzindo demonstrações financeiras independentes (Balanço, Demonstração de Resultados, etc.). No entanto, o sistema também produz as demonstrações financeiras agregadas do conjunto das subentidades, que, neste caso, correspondem às que o ISS remeteu ao Tribunal de Contas, em sede de prestação de contas, e que integraram a conta consolidada da segurança social elaborada pelo IGFSS. Estas demonstrações financeiras encontram-se sobreavaliadas, dado que o ISS,IP não expurgou as dívidas activas e passivas e demais movimentos intra-subentidades.

² O saldo evidenciado no Balanço nas contas de terceiros de natureza mista (reúnem elementos patrimoniais que pertencem aos dois membros do balanço – activo e passivo) são apurados através da soma algébrica dos saldos evidenciados em cada conta mais desagregada de todas as subentidades contabilísticas, isto é, caso a mesma conta disponha de saldos devedores numa subentidade e de saldos credores noutras subentidades o saldo evidenciado no Balanço daquela conta é o resultado da diferença entre o total dos saldos devedores e o total dos saldos credores, posicionando-se o seu saldo final no activo ou no passivo consoante o valor apurado seja positivo (saldo devedor) ou negativo (saldo credor), respectivamente.



Operações de agregação

Decorrentes da aplicação do método de integração global, as demonstrações financeiras das entidades consolidadas foram agregadas a 100%, excluindo as seguintes situações:

- ◆ A Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Rádio Marconi cuja consolidação parcial, integra, apenas, as contas de custos e proveitos referentes ao encargo da segurança social devido pelo pagamento das prestações de desemprego e a correspondente posição nas disponibilidades no Balanço desta componente; e
- ◆ A farmácia anexa à “Cimentos” – Federação das Caixas de Previdência, à qual ficou definido, a partir de 2003, a aplicação do método de equivalência patrimonial por se considerar que exerce uma actividade de tal modo diferente que a sua inclusão nas demonstrações financeiras consolidadas seria incompatível com o objectivo da imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados.

Além destas situações, apenas o IGFCSS não integra as suas contas no SIF/SAP-R3 em virtude de ainda não se encontrar desenvolvida a plataforma de integração do SIF com o sistema informático adoptado por esta Instituição.

A acumulação das contas do exercício de 2005, precedida da agregação dos balancetes antes do apuramento de resultados, foi realizada com base no Balanço, Demonstração de resultados líquidos, Demonstração de resultados financeiros e Demonstração de resultados extraordinários.

Nos testes efectuados para confirmação dos procedimentos referidos não foram observadas quaisquer divergências.

Ajustamentos prévios

Com a introdução do POCISSSS e, conseqüentemente, com a normalização dos procedimentos e homogeneização dos princípios contabilísticos, o processo de consolidação é objecto de ajustamentos prévios que derivam de correcções às contas individuais.

Os ajustamentos e reclassificações com impacto no Balanço consolidado decorrem em especial, da necessidade de eliminar os movimentos efectuados nas entidades a que reporta o mesmo acontecimento e que em sede de consolidação se deverão anular para correcta expressão da conta consolidada. Em 2005, estes movimentos de correcção às contas individuais – Ajustamentos prévios, que ascenderam a 1.014.665.532,31 euros, tiveram a seguinte repercussão no Balanço:

Quadro XII.36 – SS – Ajustamentos prévios formalizados por Verbetes de Lançamento

(em euros)

Contas	Débitos	Créditos
Activo	236.960.029,52	998.287.835,90
Fundos Próprios	777.024.604,53	
Património	16.376.126,41	
Resultados transitados	760.648.478,12	
Resultados líquidos		16.377.696,41
Passivo	680.898,26	
Total dos ajustamentos prévios	1.014.665.532,31	1.014.665.532,31

Fonte: IGFSS

Da análise aos factos subjacentes aos ajustamentos prévios efectuados observa-se o seguinte, quanto aos mais significativos:

- ◆ Anulação da dívida acumulada do IGFSS ao CNPRP, no valor de 760.648.478,12 euros, por contrapartida da conta de Resultados transitados em virtude da primeira entidade não reconhecer o débito a que respeita¹. Este movimento é recorrente e de elevado montante, sendo relativo a valores reconhecidos pelo CNPRP como proveitos em exercícios anteriores, mas não reconhecidos como custos pelo IGFSS, aguardando-se, ainda, a tomada de posição sobre a titularidade do direito².
- ◆ Regularização da conta *IGFSS – Valores a regularizar, por transferência para Contribuições – Regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem*, relativa a dívida de contribuintes no valor de 55.136.549,00 euros, da Região Autónoma da Madeira, cobrada no Continente;
- ◆ Transferência da dívida relevada em *Clientes e Devedores por garantia salarial para Outros devedores de cobrança duvidosa* e constituição de adequada provisão nos termos da lei, no valor de 91.251.404,39 euros, a qual inclui a correcção da provisão constituída por contrapartida do Passivo em 2001, no valor de 679.328,26 euros;
- ◆ Anulação da transferência para capitalização, do IGFSS para o IGFCSS, no valor de 16.376.126,41 euros, conforme Nota 39.1 do Anexo às demonstrações financeiras. Segundo o POCISSSS as transferências de capital concedidas ao IGFCSS para financiamento da capitalização pública de estabilização, são consideradas um custo no IGFSS e um proveito para

¹ O n.º 2 do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 160/99, de 11 de Maio e n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 199/99, de 8 de Junho, aponta para a constituição de um fundo de reserva que possa, com base actuarial, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional.

² Esta situação tem sido objecto de relato em anteriores pareceres do TC, designadamente no exercício de 2002, onde se refere o seguinte: “Verificou-se que o principal movimento observado, que implicou uma redução no Activo e nos Fundos Próprios no valor de 760,6 milhões de euros, diz respeito a um problema que vem do antecedente e desde há alguns anos, na medida em que o CNPRP, de acordo com as normas legais sobre o tema, tem vindo sistematicamente a debitar ao IGFSS a parte que lhe está consignada quanto às receitas provenientes da aplicação da taxa social única, fazendo acumular esta dívida na sua contabilidade. Dado que o IGFSS não reconhece a situação, como tal não a contemplando paralelamente nas suas contas, este movimento, tratando-se de um fluxo interno do sector, tem de ser anulado por crédito de “Outros devedores”, por contrapartida em “Resultados transitados”...”. (cfr. Parecer sobre a CGE de 2002, pág. XII.58, também disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2002/pcge2002-v2-c12.pdf>).



o IGFCSS. Adicionalmente o IGFCSS regista a verba recebida para o FEFSS numa conta de custos de custos por contrapartida de Fundos próprios, razão pela qual em ordem a obter uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados do sector da segurança social se anula um dos movimentos em sede de consolidação;

- ◆ Regularização por contrapartida de *Proveitos diferidos* de transferências obtidas da SCML relativas a verbas do “Euromilhões”, no valor de 1.570,00 euros.

Das situações assinaladas continua a destacar-se o reconhecimento no Balanço do CNPRP do valor de 760.648,5 milhares de euros, dado que evidencia Fundos próprios acumulados de 762.446,7 milhares de euros, quando, na realidade, se situam, apenas, na ordem dos 1.798,2 milhares de euros, adulterando, de forma muito significativa, a imagem da situação financeira desta instituição.

Conciliação de contas e operações de consolidação

No encerramento das contas de 2005, o processo de reconciliação de saldos recíprocos das instituições inseridas no perímetro de consolidação foi efectuado nos termos da Circular Normativa n.º 2, de 13/01/2005, relativa aos procedimentos a efectuar para o efeito.

De acordo com o *Dossier de consolidação* apresentado pelo IGFSS, as operações de consolidação envolveram a conciliação de contas, a elaboração do *Diário-Razão-Balancete de Consolidação* após os lançamentos de ajustamento e regularização e a elaboração das demonstrações financeiras consolidadas – Balanço e Demonstração de resultados.

Nas operações de consolidação deve ser garantida a eliminação de todas as operações que ocorreram no seio do sector pelo que foram anuladas na contabilidade patrimonial as seguintes situações:

- ◆ As dívidas activas e passivas;
- ◆ Os componentes do resultado relativos às operações efectuadas entre as entidades incluídas na consolidação;
- ◆ As operações de transferências.

Pela Circular Normativa n.º 2/CD/2005, de 13 de Janeiro, o IGFSS solicitou a todas as instituições que integram o perímetro de consolidação, a elaboração do correspondente *dossier* de reconciliação das contas no período temporal para encerramento das mesmas, com indicação dos saldos existentes entre *entidades parceiras*.

Eliminação das dívidas activas e passivas

No contexto em epígrafe, procedeu-se à validação dos movimentos de eliminação de saldos relativos a dívidas activas e passivas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação. Neste contexto é de referir o trabalho desenvolvido pelo IGFSS quanto ao processo de conferência de saldos entre entidades parceiras, com vista à obtenção de contas consolidadas mais consistentes, tarefa que ocorreu com algumas dificuldades, face à incompatibilidade de datas de fechos intercalares e de final de ano, nas diversas entidades do perímetro de consolidação.

Na análise efectuada verificou-se que os saldos foram eliminados pelos montantes expressos no dossier de reconciliação de saldos de cada uma das entidades a consolidar, tendo-se apurado uma diferença de não reconciliação de (-) 33.052.772,76 euros.

Confrontando-se os valores reconhecidos por cada entidade no *Dossier de reconciliação de saldos* das entidades abaixo indicadas com o *Balancete Operações no Diário de Consolidação* e com o “*Diário – Razão – Balancete de Consolidação total*” que constitui a base da construção das demonstrações financeiras consolidadas verificou-se que não foram anulados a totalidade dos saldos considerados. Os movimentos identificados e não anulados foram os seguintes:



Quadro XII.37 – SS – Identificação das diferenças detectadas entre o Dossier de consolidação e o Diário de consolidação

(em euros)

Instituições	Entidade parceira	Conta	Saldo devedor	Saldo credor
IGFSS	ISS	5771000000 - Transferências de imóveis de rendimento		6.996,10
		5772000000 - Transferências de imobilizações corpóreas	139.844,81	61.255,32
		7832100000 - Serviços		66.363,94
		7978170000 - De rendas		1.764,22
	Total - ISS		139.844,81	136.379,58
	DAISS	7832100000 - Serviços	98.964,51	98.964,51
	Total - DAISS		98.964,51	98.964,51
CPAF Jornalistas	7832100000 - Serviços	0,00	20.400,24	
Total – CPAF Jornalistas		0,00	20.400,24	
Diferenças apuradas no IGFSS c/ as entidades parceiras			238.809,32	255.744,33
ISS	IGFSS	5771000000 - Transferências de imóveis de rendimento	6.996,10	0,00
		5772000000 - Transferências de imobilizações corpóreas	0,00	78.589,49
		5778800000 - De outros	1.439,75	
		6221900000 - Rendas e alugueres	149.712,38	
Diferenças apuradas no ISS c/ as entidades parceiras			158.148,23	78.589,49
IGFCSS	ISS/CDSS Lisboa	7832100000 - Serviços	0,00	823.040,00
		Total - ISS		0,00
	IIESS	7832100000 - Serviços	0,00	1.466.476,31
		Total - IIESS		0,00
Diferenças apuradas no IGFCSS c/ as entidades parceiras			0,00	2.289.516,31
IIESS	IGFCSS	6221900000 - Rendas e alugueres	1.469.463,00	0,00
	Diferenças apuradas no IIESS c/ as entidades parceiras			1.469.463,00
CPAF Jornalistas	IGFSS	6221900000 - Rendas e alugueres	20.358,78	0,00
	Diferenças apuradas na CPAF dos Jornalistas c/ as entidades parceiras			20.358,78
RAM	ISS	5778800000 - De outros	923.049,06	39.240,16
		Total - ISS		923.049,06
	RAA	5778800000 - De outros		7.305,68
		Total - RAA		0,00
	CPT da EPAL	5778800000 - De outros	2.645,97	0,00
		Total – CPT da EPAL		2.645,97
Diferenças apuradas na RAM c/ as entidades parceiras			925.695,03	46.545,84
RAA	ISS	5778800000 - De outros	93.676,06	1.291,02
		Total - ISS		93.676,06
	RAM	5778800000 - De outros	8.108,80	0,00
		Total - RAM		8.108,80
Diferenças apuradas na RAA c/ as entidades parceiras			101.784,86	1.291,02
TOTAL			2.914.259,22	2.671.686,99
Saldo				242.572,23

Em conclusão, verifica-se que do balanceamento das situações assinaladas apura-se saldo credor no valor de um valor de 242.572,23 euros.

Eliminação de operações recíprocas

Foram validados, também, os movimentos de eliminação de operações recíprocas (custos *v/s* proveitos) realizadas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação. As verificações efectuadas permitiram apurar uma diferença de (-) 51.337,34 euros, ou seja, uma “não conciliação” nas contas de custos e de proveitos (que deveriam ser recíprocas).

Síntese global dos movimentos de consolidação, por instituições

A validação e conferência das operações efectuadas pelo IGFSS, constantes do *dossier de reconciliação de contas*, com o diário de operações internas e com o razão de consolidação, permitem apurar os factos que a seguir se destacam:

- ◆ Foram identificados *os movimentos de anulação de dívidas activas e passivas* entre as entidades inseridas no perímetro de consolidação e dos *proveitos e dos custos internos* às entidades contabilísticas do sector da segurança social, que se apresentam:



(em euros)

Instituições	Anulação	
	A débito	A crédito
IGFSS	257.869.172,66	15.859.724.023,29
ISS	15.674.214.611,87	142.146.788,86
IIES	33.250.485,23	1.451.129,78
IGFCSS	16.376.126,41	10.275.026,94
DAISS	5.124.940,06	341.396,62
CNPRP	63.460.723,50	1.283.059,56
CAF Empregados Bancários	8.488.239,40	223.975,92
Cimentos FCP	1.722.522,37	19.620,86
CPT EPAL	885.501,54	9.344,18
CPAF dos Jornalistas	6.709.030,07	33.447,42
CPP TLP	4.214.307,38	91.427,10
CPP CRGE	1.184.880,32	0,00
FSS	0,00	623.500,00
FGS	40.019.000,00	0,00
CPPCP Rádio Marconi	16.009,31	0,00
RAM	468.466,99	81.217.656,32
RAA	299.280,00	20.014.080,65
Total das reconciliações de saldos internos do SSS	16.114.303.297,11	16.117.454.477,50
Saldos internos ao SSS por reconciliar		(3.151.180,39)
Diferença na reconciliação de saldos internos do SSS	82.818.049,85	82.818.049,85
Ajustamentos prévios	1.014.665.532,31	1.014.665.532,31
Total dos movimentos de consolidação	17.211.786.879,27	17.211.786.879,27

Fonte: IGFSS

- ◆ No Diário “*Outras operações*” identifica-se um movimento de anulação na conta 5711100099 – *Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar*, no valor de 82.818.049,85 euros, relativo a transferências de activos, por contrapartida da conta 5778800000 – *Transferências de imobilizações corpóreas - Outros*, que se consubstanciou apenas na passagem de uma conta de *Reservas* para outra conta de *Reservas* no mesmo valor.

Tal movimento decorreu, essencialmente, das seguintes situações, e nas seguintes instituições:

- ◇ Ajustamento efectuado no IGFCSS/FEFSS no valor de 80.980.477,52 euros, relativo às acções da “Portugal Telecom, SGPS, SA” por aplicação do normativo de valorimetria em vigor para os activos do FEFSS; e
- ◇ Movimento relativo a diversas regularizações de saldos relevados nas contas 265 – *Prestações sociais a repor* referentes a dívidas de beneficiários nos exercícios de 2002 a 2004, nos termos da Circular n.º 3/2005, de 10 de Fevereiro, e conforme relatado na Nota 39.2 do Anexo às demonstrações financeiras;

- ◇ A anulação das transferências internas ao sector da Segurança Social decorreu nas seguintes instituições:

(em euros)

Instituições	Valor
IGFSS	(216.106.733,07)
ISS	3.385.751,07
IGFCSS	136.684.833,02
RAM	(873.649,19)
RAA	(5.908.251,68)
Total	(82.818.049,85)

Fonte: IGFSS

Os saldos identificados no quadro anterior foram eliminados pelos montantes expressos nas contas das *entidades consolidadas*, em contrapartida dos saldos da *entidade parceira*, confrontando os valores reconhecidos por cada entidade relativamente aos reconhecidos pela outra, tendo-se apurado divergências no valor de (-) 3.151.180,39 euros, relevadas na conta 5711100099 – *Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar*, que se traduziram num ajustamento negativo lançado a crédito da conta 571 – Reservas legais. As diferenças de conciliação entre as entidades são justificadas pelos seguintes movimentos:

(em euros)

Conta	Diferenças de consolidação	Valor
Terceiros – Out. dev. e credores	Falta de compensação de dívidas activas e passivas	(33.052.772,76)
Diferimentos	Acréscimos activos e passivos	29.952.929,71
Resultado líquido do exercício	Reciprocidade entre Proveitos e Custos	(51.337,34)
Total		(3.151.180,39)

No Quadro XII.38 apresenta-se a desagregação desta divergência apurada na reconciliação dos saldos internos do sistema de segurança social pelas entidades responsáveis, verificando-se que, em muitos casos, não há convergência entre os saldos reconhecidos por cada uma destas entidades.



Quadro XII.38 – SS – Divergências na reconciliação de saldos internos ao Sistema da Segurança Social

(em euros)

Instituições	Valor
IGFSS	(15.601.854.850,63)
ISS	15.532.067.823,01
IIES	31.799.355,45
IGFCSS	6.101.099,47
DAISS	4.783.543,44
CNPRP	62.177.663,94
CAF dos Empregados Bancários	8.264.263,48
“Cimentos” - FCP	1.702.901,51
CPP dos Trabalhadores da Epal	876.157,36
CPAF dos Jornalistas	6.675.582,85
CPP dos TLP	4.122.880,28
CPP das CRGE	1.184.880,32
FSS	(623.500,00)
FGS	40.019.000,00
CPP da CP da Rádio Marconi	(80.749.189,33)
RAM	(19.714.800,65)
RAA	16.009,31
Total	(3.151.180,39)

Fonte: Dossier de consolidação - IGFSS

As demonstrações financeiras consolidadas foram elaboradas tendo em conta as correcções às contas individuais das respectivas entidades efectuadas pelo IGFSS em sede de consolidação. O quadro anterior reflecte, em síntese, o apuramento das divergências identificadas ao nível da confirmação de saldos, objecto das necessárias regularizações.

Operações de controlo

Tendo presente o processo de consolidação adoptado para o exercício de 2005, isto é, sem processamento automático em SIF, foram observados os procedimentos definidos no respectivo *dossier de consolidação* e que, nesta fase, se resumem a:

1. Confronto de valores anuláveis, reconhecidos pelas entidades consolidadas, com os respectivos balancetes e de transferências intra-sector de segurança social, de forma a certificar os saldos apresentados;
2. Confronto de valores anuláveis, reconhecidos pelas entidades consolidadas, face à entidade parceira;
3. Elaboração dos seguintes mapas informativos:
 - ◆ Quadro de variação das rubricas do Balanço;
 - ◆ Quadro de variações das rubricas da Demonstração de resultados;

- ◆ Balancete de consolidação e demonstrações financeiras consolidadas;
- ◆ Consolidação das demonstrações financeiras.

Em resultado das análises efectuadas e da informação recepcionada para objecto de consolidação, foram efectuadas as operações contabilísticas que conduziram a um total consolidado do Activo bruto no valor de 10.425.159.794,22 euros que, deduzidos de amortizações e provisões que ascenderam a 588.086.790,26 euros, se obteve, em consequência, o total de 9.837.073.003,96 euros para o Activo líquido, cifrando-se os Fundos próprios em 9.360.947.390,67 euros e o Passivo em 476.125.613,29 euros. Os quadros que se apresentam resumem os movimentos de consolidação que afectaram o Balanço e a Demonstração de resultados

Síntese global das diferenças efectuadas

Face ao referido, apresentam-se os movimentos de consolidação efectuados no Activo, Fundos Próprios e Passivo do Balanço da CSS de 2005:

Quadro XII.39 – SS - Movimentos de consolidação no Activo

(em euros)

Contas	Valor bruto	Provisões
212 – Contribuintes c/c	55.136.549,00	
218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	(90.572.076,13)	(90.572.076,13)
268 – Outros devedores	(1.120.305.081,97)	91.251.404,39
271 – Acréscimos de proveitos	(66.190.769,68)	
272 – Custos diferidos	(670.067,45)	
Total no Activo Bruto	(1.222.601.446,23)	679.328,26
Total no Activo Líquido		(1.223.280.774,49)

Fonte: Dossier de consolidação - IGFSS



Quadro XII.40 – SS - Movimentos de consolidação nos Fundos Próprios + Passivo

(em euros)

Contas	Valor
51 – Património	(16.376.126,41)
571 – Reservas legais	(85.969.230,24)
577 – Reservas decorrentes de transferência de Activos	82.818.049,85
59 – Resultados transitados	(760.648.478,12)
88 – Resultado líquido do exercício	16.429.033,75
29 – Provisões para riscos e encargos	(679.328,26)
262+263+267+268 – Outros credores	(362.039.358,22)
273 – Acréscimos de custos	(96.143.699,39)
274 – Proveitos diferidos	(671.637,45)
Total	(1.223.280.774,49)

Fonte: Dossier de consolidação - IGFSS

Relativamente à Demonstração de resultados, os “ajustamentos de consolidação” efectuados encontram-se vertidos no quadro seguinte:

Quadro XII.41 – SS - Movimentos de consolidação na Demonstração de resultados

(em euros)

Contas	Valor
63 – Transferências correntes concedidas e prestações sociais	15.658.963.685,22
69 – Custos e perdas extraordinários	103.987.778,98
74 – Transferências e subsídios correntes obtidos	(15.674.550.837,70)
79 – Proveitos e ganhos extraordinários	(71.971.592,75)
88.01 – Resultados operacionais	(15.587.152,48)
88.04 – Resultados correntes	(15.587.152,48)
88 – Resultado líquido do exercício	16.429.033,75

Fonte: Dossier de consolidação - IGFSS

Nem sempre os valores reconhecidos nos *dossiers de reconciliação de saldos* das entidades se encontram reflectidos nos *diários de operações de consolidação* pela totalidade dos movimentos, facto que requer por parte do IGFSS um controlo minucioso sobre as situações a reconhecer.

Nas contas de custos e proveitos (que deveriam ser recíprocos) foi apurada uma diferença de “não reconciliação” no montante de (-) 51.337,34 euros, reflectida por consequência em *Resultados líquidos*.

Juízo global sobre a consolidação efectuada

Em conclusão, das constatações referidas e da análise efectuada ao processo de consolidação e à respectiva documentação, observa-se o seguinte:

1. A CSS 2005 integra a totalidade das demonstrações financeiras das instituições que compõem o perímetro do SPSS;
2. A apresentação tardia das contas individuais por algumas entidades consolidadas não inviabilizou a apresentação da CSS no prazo estipulado na lei, prejudicando, contudo, os trabalhos inerentes e necessários à realização dos procedimentos de consolidação;
3. O processo de consolidação ainda decorreu nos moldes utilizados nos anos anteriores, face à impossibilidade de conclusão do módulo do SIF que visa suportar automaticamente o processamento de tais operações;
4. A verificação dos saldos entre entidades consolidadas assenta assim num processo empírico, que embora de elevada responsabilização de todas as entidades, comporta alguns riscos na integralidade, fiabilidade e compatibilidade da informação;
5. As operações de consolidação efectuadas sobre as contas das entidades consolidadas provocaram os seguintes ajustamentos no Balanço da CSS:

(em euros)

Balanço	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo Líquido	(1.223.280.774,49)	9.837.073.003,96
Fundos Próprios	(763.746.751,17)	9.360.947.390,67
Passivo	(459.534.023,32)	476.125.613,29

6. Foi reconhecido em Fundos Próprios um ajustamento para menos na conta “571 – Reservas legais”, no valor de (-) 3.151.180,39 euros, que resultou de diferenças de conciliação de contas, lançado em “Saldos internos ao sistema de segurança social” quando, na realidade, não existem factos geradores nesta rubrica na CSS/2005. Os ajustamentos desta natureza têm um impacto negativo nos Fundos Próprios consolidados, tendo-se apurado para 2005 uma redução de 0,03%, contra 0,4% em 2004;
7. A não apresentação no Relatório de Gestão Consolidado e respectivo Anexo às demonstrações financeiras de um mapa explicativo sobre as operações de consolidação efectuadas, que evidencie a pertinência dos acontecimentos que determinam variações nas demonstrações financeiras, não permite avaliar com propriedade a razão das operações efectuadas;

Em sede de contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 201330, de 12/12/2006, constante do Volume III - Anexos, refere o seguinte:

Não existindo, para além do POC – Educação, qualquer outro instrumento de normalização contabilística pública sobre a consolidação patrimonial de contas, entende-se que nesta matéria as referidas normas são fonte de referência. Ora constata-se que o «Anexo ao balanço consolidado e à demonstração de resultados consolidados» do POCE não inclui qualquer nota que vá ao encontro da opinião do Tribunal de Contas. Igualmente se constata que o «Anexo ao balanço e à demonstração de resultados consolidados» previsto no Plano Oficial de Contabilidade, não prevê a nota informativa solicitada pelo Tribunal de Contas;



– Dado que o IGFSS remeteu ao Tribunal de Contas o «dossier de consolidação» julga-se que o Tribunal de Contas dispõe de todos os elementos informativos para ajuizar com propriedade as operações efectuadas em sede de consolidação.”.

Mantém-se a opinião expressa no Parecer sobre a CSS de 2004, relativamente à especificidade da Segurança Social enquanto subsector do Sector Público Administrativo e como tal parte integrante dos agregados das Contas Nacionais. Na verdade, não existem ainda normativos sobre a consolidação de contas de serviços e/ou grupos públicos. Refere-se que a Segurança Social, desde 1988, com a aplicação do anterior Plano de contas (PCISS), elaborava a conta consolidada da segurança social, seguindo para o efeito a estrutura conceptual defendida pelo POC, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 238/91, de 7 de Julho, que transpôs para o direito interno as normas de consolidação de contas estabelecidas na 7.ª Directiva aprovada pelo Conselho das Comunidades Europeias, em 13 de Junho de 1983, as quais introduziram as alterações correspondentes no POC. As Normas de consolidação de contas constantes do referido decreto-lei e suas alterações e actualizações constituem a referência para a adaptação gradual à consolidação das entidades que integram o sector público.

Salienta-se que o princípio que norteia a consolidação de contas da segurança social continua a ser a necessidade de fornecer informação financeira credível, fiável e transparente aos utilizadores, condições que o POCISSSS visa atingir com a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica em todas as instituições do universo da segurança social, sendo que, face à experiência já existente e à necessidade constatada já no anterior plano de contas, tal matéria deveria ter sido prevista no POCISSSS, tendo sido postergada a sua aprovação.

Assim, recomenda-se que, até à aprovação das referidas normas, o Anexo às demonstrações financeiras consolidadas passe a divulgar o Quadro das variações patrimoniais que afectaram o Balanço consolidado e o Quadro das variações dos custos e dos proveitos que afectaram a Demonstração de resultados consolidados, explicitando as razões do apuramento das variações em nota aos referidos quadros, por tipo de movimento (correção às contas, movimentos de consolidação e não reconciliados).

8. Em síntese e face ao exposto, as diferenças apuradas na reconciliação dos saldos e nas operações entre as entidades consolidadas, designadamente quanto à falta de reciprocidade entre custos e proveitos e quanto às situações verdadeiramente devedoras e credoras entre as entidades consolidadas suportam a asserção de que não existe certeza bastante de que a CSS apresente uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira e dos resultados consolidados do Sistema.

12.4.2 – Balanço e Demonstração de Resultados

Com a estabilização do perímetro de consolidação da Conta Consolidada da Segurança Social e com a normalização da base contabilística através do POCISSSS, encontram-se cumpridas as condições de homogeneidade da informação indispensáveis à aplicação do princípio da comparabilidade às demonstrações financeiras pelo que se apresenta, para o triénio 2003/2005, a evolução dos grupos patrimoniais de cada membro do Balanço consolidado em 31 de Dezembro de cada exercício económico:

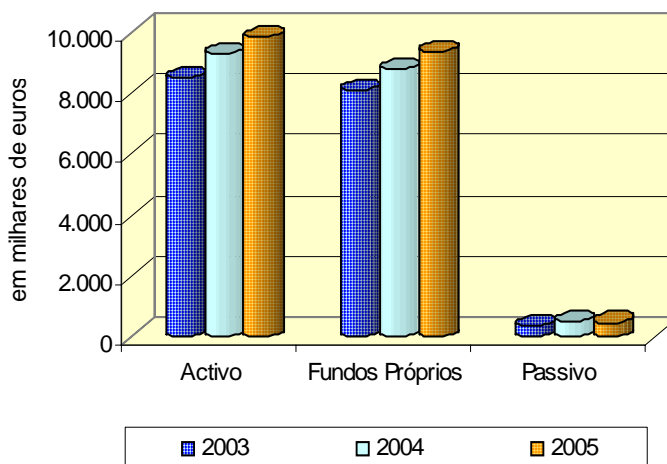
Evolução do Balanço – 2003/2005

(em milhões de euros)

	2003	%
Activo	8.472,8	
Fundos Próprios	8.102,7	95,6
Passivo	370,1	4,4

	2004	%
Activo	9.275,0	
Fundos Próprios	8.771,5	94,6
Passivo	503,5	5,4

	2005	%
Activo	9.837,1	
Fundos Próprios	9.360,9	95,2
Passivo	476,1	4,8



A situação patrimonial da Segurança Social mantém na sua estrutura uma composição semelhante à dos anos anteriores, isto é, os Fundos Próprios sustentam o conjunto de meios utilizados no desempenho da missão e cumprimento de objectivos, representando os capitais alheios (Passivo) 4,8% em 2005. Observa-se, em termos absolutos, uma tendência crescente quer no Activo quer nos Fundos próprios, já o mesmo não se verificando relativamente às oscilações registadas no Passivo, as quais são, em parte, reflexo dos processos de regularização em curso.

Infere-se da informação financeira apresentada que o valor dos activos da segurança social, no triénio em análise, apresenta uma tendência positiva, invertendo a evolução verificada em 2002/2003, (cujo total se situava em 9.320,9 milhares de euros), embora com menor crescimento relativamente aos períodos homólogos anteriores cujas taxas de variação do Activo foram de (+) 6,1% e (+) 9,5%, respectivamente em 2004 e 2005, análise que relativamente aos Fundos Próprios e Passivo não se comenta por se tratar de massas patrimoniais fortemente influenciadas por regularizações efectuadas nas contas.

Conforme adiante se fará referência, qualquer das variações assinaladas é significativamente influenciada mais por factores exógenos do que pelos resultados da gestão da actividade normal ou induzidos por eventuais medidas correctivas.

12.4.2.1 – Balanço

Tendo por base a informação económica e financeira apresentada nas demonstrações financeiras consolidadas e validada nas respectivas contas individuais do conjunto das entidades consolidadas, e respectiva confirmação da correspondente relevação contabilística no SIF, apresenta-se nos pontos seguintes a evolução e análise das rubricas mais relevantes para compreensão e transparência da informação constante da Conta Consolidada da Segurança Social.



A estrutura do Activo do Balanço consolidado é a que se apresenta no Quadro XII.41:

Quadro XII.42 – SS – Estrutura financeira do Activo da CSS em 31/12/2005

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais do Activo	Activo Bruto	Provisões	Amortizações	Activo Líquido		
				2005		Δ Homóloga %
				Valor	%	
Activo fixo						
Imobilizado	834.852,6	5.091,2	349.825,4	479.936,0	4,9	(0,7)
Activo circulante						
Existências	1.874,2			1.874,2	0,0	(10,7)
Dívidas de terceiros - ML prazo	99,8			99,8	0,0	0,0
Dívidas de terceiros - Curto prazo	2.150.041,4	233.170,2		1.916.871,2	19,5	6,8
Disponibilidades	7.211.765,5			7.211.765,5	73,3	6,3
Acréscimos e diferimentos	226.526,3			226.526,3	2,3	8,9
Total	10.425.159,8	238.261,4	349.825,4	9.837.073,0	100	6,1

Fonte: CSS/2005

O Activo consolidado reflecte a natureza das instituições que compõem o Sistema de Segurança Social, sendo o grupo patrimonial *Disponibilidades* a componente hegemónica do conjunto, reflexo da actividade das instituições que detêm como missão a gestão e rentabilização destes activos, que representa 73,3% do total, seguindo-se o conjunto de *Dívidas de terceiros* com 19,5%.

Para melhor avaliação do comportamento das massas patrimoniais deste subsector, apresenta-se no Quadro XII.43 a informação com maior detalhe, complementada com a respectiva evolução no triénio 2003/2005:

Quadro XII.43 – SS – Evolução do Activo líquido por grupos patrimoniais – 2005/2003

(em milhares de euros)

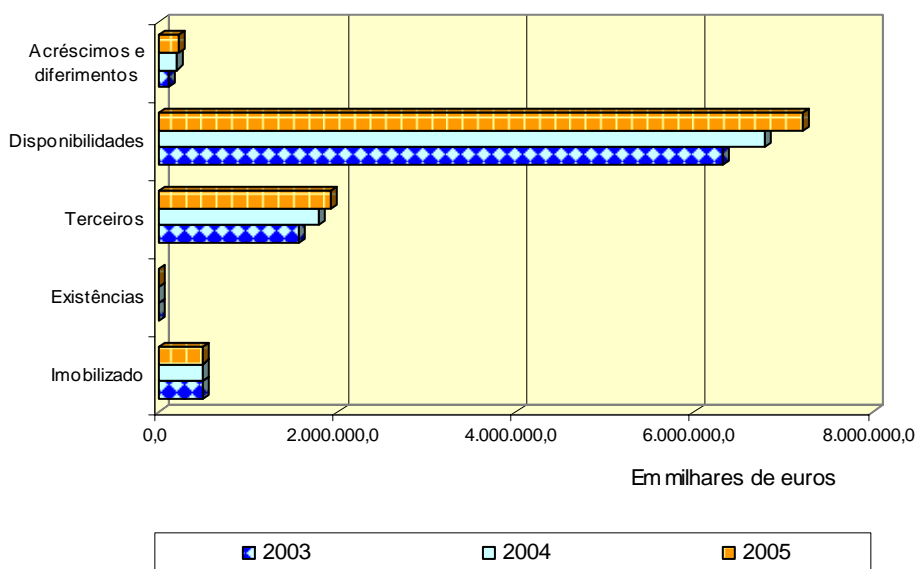
Grupos Patrimoniais do Activo	2003	2004	2005	Variação 2004/03		Variação 2005/04	
				Valor	%	Valor	%
Imobilizado	494.877,0	483.264,3	479.936,0	(11.612,7)	(2,3)	(3.328,3)	(0,7)
Existências	2.266,7	2.099,8	1.874,2	(166,9)	(7,4)	(225,6)	(10,7)
Terceiros	1.561.883,8	1.794.769,5	1.916.971,0	232.885,7	14,9	122.201,5	6,8
Disponibilidades	6.316.015,0	6.786.784,4	7.211.765,5	470.769,4	7,5	424.981,1	6,3
Acréscimos e diferimentos	97.802,7	208.091,8	226.526,3	110.289,1	112,8	18.434,5	8,9
Total	8.472.845,2	9.275.009,8	9.837.073,0	802.164,6	9,5	562.063,2	6,1

Fonte: CSS/2003 a CSS/2005

O Activo líquido, em 2005, ascendeu a 9.837.073,0 milhares de euros, evidenciando um acréscimo no valor de 562.063,2 milhares de euros, (+6,1%) que se justifica, maioritariamente, pelo aumento na conta *Acréscimos e diferimentos*, 8,9%, 6,8% em *Dívidas de terceiros* e 6,3% em *Disponibilidades*. Regista-se a variação positiva assinalada no triénio, evidenciando, relativamente a 2002, que totalizava 9.320.931,4 milhares de euros, um crescimento mais homogéneo dado que a variação registada em 2003 reflectiu o impacto de medidas que provocaram um assinalável decréscimo do Balanço da Segurança Social.

Apresenta-se de seguida, em termos gráficos, a evolução dos grupos patrimoniais mais significativos, ou seja, Imobilizado, Existências, Dívidas de terceiros, Disponibilidades e Acréscimos e diferimentos, ocorrida no triénio em análise:

Gráfico XII.5 – SS – Evolução do Activo líquido pelos principais grupos patrimoniais – 2003/2005



Os elementos do Activo encontram-se valorizados segundo os critérios de valorimetria previstos no POCISSSS.

Decorre da informação apresentada o grau de representatividade de cada grupo patrimonial do Activo, apresentando-se a análise da estrutura do Balanço em termos de Activo fixo e Activo circulante, sendo aquele de importância reduzida, face ao peso deste último (95,1%).

12.4.2.1.1 – Activo fixo

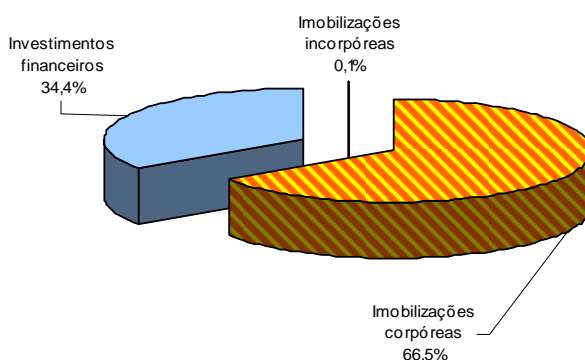
A análise efectuada nos pontos seguintes pretende evidenciar a evolução verificada nas contas do grupo patrimonial Imobilizado evidenciando-se a justificação para os factos e variações ocorridos com significado mais relevante.



12.4.2.1.1.1 – Imobilizado

O Balanço da CSS evidencia no Activo bruto um total de Imobilizado de 834.852,6 milhares de euros, o qual se encontra deduzido de provisões constituídas no valor de 5.091,2 milhares de euros, e amortizações acumuladas de 349.825,4 milhares de euros, perfazendo o total de 479.936,0 milhares de euros de imobilizado líquido correspondente a 4,9% do total do Activo líquido do Balanço da CSS. O gráfico seguinte evidencia a sua desagregação por tipo de imobilizado bruto em 31/12/2005:

Gráfico XII.6 – SS – Activo fixo – Imobilizado CSS/2005



O Imobilizado líquido de amortizações e provisões em 31/12/2005, desde 2003 que vem apresentado sucessivos decréscimos, registando em 2005 uma variação negativa de 0,7% face ao ano anterior. Esta tendência verifica-se ao nível do peso deste grupo patrimonial no Activo líquido que decresceu de 5,8% em 2003 para 5,2% e 4,9%, respectivamente em 2004 e 2005.

A desagregação do Imobilizado por natureza evidencia no triénio 2003/2005 uma variação pouco significativa no conjunto, já que o efeito do acréscimo nos Investimentos financeiros tem sido compensado pela redução das imobilizações corpóreas, como se apresenta:

Quadro XII.44 – SS – Evolução do Imobilizado

(milhares de euros)

Imobilizado líquido	2003	2004	2005	Variação 2004/03		Variação 2005/04	
				Valor	%	Valor	%
Imobilizações incorpóreas	109,6	150,5	116,6	40,9	37,3	(33,9)	(22,5)
Imobilizações corpóreas	237.902,6	213.710,0	203.263,1	(24.192,6)	(10,2)	(10.446,9)	(4,9)
Investimentos financeiros	256.864,8	269.403,8	276.556,3	12.539,0	4,9	7.152,5	2,7
Total	494.877,0	483.264,3	479.936,0	(11.612,7)	(2,3)	(3.328,3)	(0,7)
Total do Activo líquido	8.472.845,2	9.275.009,8	9.837.073,0	802.164,6	9,5	562.063,2	6,1
Peso em %	5,8	5,2	4,9				

Fonte: CSS/03 a CSS/05

Nos termos do POCISSSS o Imobilizado, incluindo investimentos adicionais ou complementares são valorizados ao custo de aquisição ou de produção. Compulsadas as informações constantes do Anexo nada foi referido na Nota 8.2.3 ou Nota 8.2.14 do referido Plano.

Procede-se de seguida à análise dos grupos do Imobilizado detalhando a evolução das contas mais relevantes.

12.4.2.1.1.1- Imobilizações incorpóreas

As imobilizações incorpóreas segundo a natureza das contas que integram este grupo encontram-se relevadas no Activo com a seguinte expressão financeira:

Quadro XII.45 – SS – Imobilizações Incorpóreas em 31/12/2005

(em milhares de euros)

Imobilizações incorpóreas	Activo bruto		Amortizações	Activo líquido
	Valor	%		
Despesas de instalação	262,5	27,9	148,2	114,3
Propriedade industrial e outros direitos	678,8	72,1	676,5	2,3
Total	941,3	100,0	824,7	116,6

Fonte: CSS/2005

Conforme se observa as Imobilizações incorpóreas, em termos líquidos, representam 12,3% do seu valor no Activo bruto, que ascende a 941,3 milhares de euros.

Os movimentos ocorridos nas rubricas do imobilizado incorpóreo, sintetizados no quadro seguinte, não traduzem uma variação significativa no seu total, dado que os aumentos verificados foram absorvidos pelas correcções às obras em curso efectuadas pelo ISS na conta Despesas de instalação. Encontram-se aqui relevadas pelo custo de aquisição as despesas com a aquisição de software que, face à sua vida útil se encontram quase integralmente amortizadas (3 anos) conforme decorre da análise dos movimentos do ano:

(em milhares de euros)

Contas	Saldo inicial (bruto)	Movimentos no ano				Saldo final (bruto)	Amortizações	Saldo final (líquido)
		Reavaliação	Aumentos	Alienações	Transferências e abates			
Despesas de instalação	272,6		22,9		33,0	262,5	148,2	114,3
Propriedade ind. e outros direitos	677,6		1,2			678,8	676,5	2,3
Total	950,2	0	24,1	0	33,0	941,3	824,7	116,6

Fonte: CSS/05

As despesas de instalação respeitam a projectos e obras de recuperação, remodelação e adaptação das instalações dos serviços, suportadas na quase totalidade pela RAM e pelo CNPRP. As amortizações acumuladas nesta rubrica, cujo prazo máximo previsto para a sua amortização é de cinco anos, decorrem de reforços e regularizações que representam já 56,5% do total.



O saldo final das amortizações integra o reforço decorrente dos movimentos do ano, conforme a seguir se evidencia:

(em euros)

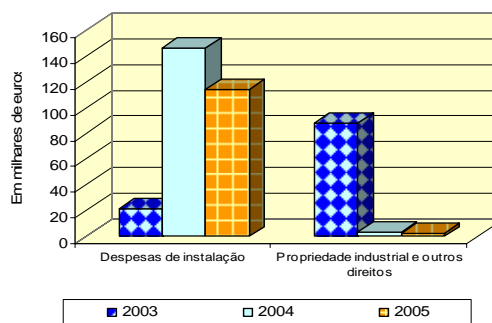
Saldo inicial	799.722,36
Reforço	25.028,37
Saldo final	824.750,73

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a variação ocorrida neste tipo de imobilizado, registando-se uma redução de 22,5% em 2005, face ao ano anterior, contra o aumento de 37,7% no período homólogo anterior, essencialmente devido às despesas de instalação suportadas pelas instituições atrás referidas.

Quadro XII.46 – SS – Evolução do Imobilizado incorpóreo

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
Despesas de instalação	21,8	146,7	114,3
Propriedade indust. e outros direitos	87,8	3,8	2,3
Total	109,6	150,5	116,6



12.4.2.1.1.2 – Imobilizações corpóreas

O *Imobilizado corpóreo bruto* ascende a 546.644,4 milhares de euros, representando 66,5% do total do grupo patrimonial a que corresponde.

O valor do *Imobilizado corpóreo* consta do Activo pelo custo de aquisição. As amortizações foram calculadas pelo método das quotas constantes, em conformidade com o estipulado na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril¹. O peso relativo desta rubrica do imobilizado na estrutura do Activo é de 2,1%, expressão relativa com tendência decrescente nos últimos anos (2,3% em 2004, 2,8% e 2003), facto que, como já referido em Pareceres anteriores, é justificado pelo aumento do valor das amortizações efectuadas em cada ano. No quadro seguinte apresenta-se a composição do grupo no ano em análise:

¹ A Portaria n.º 671/2000, publicada no DR n.º 91 (2.ª Série), de 17 de Abril, aprovou as instruções regulamentadoras do cadastro e inventário dos bens do Estado (CIBE) e o respectivo classificador geral.

Quadro XII.47 – SS – Imobilizações corpóreas, em 31/12/2005

(em milhares de euros)

Imobilizações corpóreas	Activo bruto		Amortizações Provisões	Activo líquido
	Valor	%		
Terrenos e recursos naturais	4.013,9	0,7	0,0	4.013,9
Edifícios e outras construções	183.507,6	33,6	47.073,6	136.434,0
Equipamento básico	267.773,6	49,0	228.120,2	39.653,4
Equipamento de transporte	13.365,0	2,4	12.616,7	748,3
Ferramentas e utensílios	213,4	0,0	161,3	52,1
Equipamento administrativo	54.478,7	10,0	49.573,7	4.905,0
Outras imobilizações corpóreas	7.028,6	1,3	5.835,8	1.192,8
Imobilizações em curso	15.947,7	2,9	0,0	15.947,7
Adiantamentos p/ conta de imobilizações corpóreas	315,9	0,1	0,0	315,9
Total	546.644,4	100,0	343.381,3	203.263,1
Peso do grupo no Activo	5,2%			2,1%

Fonte: CSS/05

A fim de evidenciar a repartição pelas instituições do perímetro de consolidação e a respectiva decomposição por natureza deste tipo de imobilizado, em termos brutos, apresenta-se o quadro seguinte:

Quadro XII.48 – SS – Distribuição do Imobilizado corpóreo bruto, por instituições, em 31/12/2005

(em milhares de euros)

Rubricas Instituições	Terrenos e recursos naturais	Edifícios e outras construções	Equipamento básico	Equipamento de transporte	Ferramentas e utensílios	Equip. Administ.	Outras Imob. corpóreas	Imobiliz. em curso	Adiant. p/ conta de imob corpóreas	Total	%
ISS	3.070,2	151.865,0	116.784,2	9.462,1	204,3	42.757,0	2.886,9	8.128,6	304,5	335.462,8	61,4
IIES	0,0	1,3	126.085,0	133,5	0,0	1.511,2	89,2	7.407,5	0,0	135.227,7	24,7
IGFSS	53,6	478,8	11.186,0	762,3	4,5	494,2	884,7	5,9	0,0	13.870,0	2,5
CNPRP	0,0	0,0	254,4	97,0	0,0	409,1	2.031,3	0,0	0,0	2.791,8	0,5
DAISS	0,0	0,0	429,7	56,3	0,3	2.654,0	0,0	0,0	0,0	3.140,3	0,6
CAFÉ Bancários	0,0	101,2	931,5	0,0	0,3	19,9	28,3	0,0	0,0	1.081,2	0,2
IGFCSS	0,0	0,0	0,0	100,1	0,0	763,4	46,6	0,0	0,0	910,1	0,2
RA Madeira	224,2	14.854,3	7.578,5	1.396,6	0,3	1.588,4	113,3	373,6	0,0	26.129,2	4,8
RA Açores	665,8	16.096,0	4.170,7	1.357,1	3,8	3.958,2	914,2	32,1	11,5	27.209,4	5,0
Outras	0,0	111,0	353,5	0,0	0,0	323,3	34,1	0,0	0,0	821,9	0,2
Total	4.013,8	183.507,6	267.773,5	13.365,0	213,5	54.478,7	7.028,6	15.947,7	316,0	546.644,4	100
%	0,7	33,6	49,0	2,4	0,0	10,0	1,3	2,9	0,1	100	
Amortizações acumuladas										343.381,3	
Activo líquido										203.263,1	

Fonte: Contas das Instituições



A análise da informação apresentada torna passível de serem formuladas as seguintes observações:

O *Imobilizado corpóreo* encontra-se amortizado em 343.381,3 milhares de euros, correspondendo a 62,8% do seu valor no Activo bruto, destacando-se o *Equipamento básico*, que representa 49% e *Edifícios e outras construções* com 33,6%, cabendo ao ISS e ao IIESS a quase totalidade da responsabilidade pela salvaguarda deste activos.

Em resultado da análise à informação financeira relativa aos movimentos de amortizações e regularizações efectuados pelas entidades consolidadas, obteve-se justificação para o valor apresentado no Balanço consolidado da CSS, como se indica:

Quadro XII.49 – SS – Amortizações das Imobilizações corpóreas, por instituições, em 31/12/2005

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Reforço	Regularizações	Saldo final
Imobilizações corpóreas				
IGFSS	12.331.907,46	1.400.236,97	(1.079.746,39)	12.652.398,04
ISS	198.738.437,27	9.316.150,80	(5.815.028,62)	202.239.559,45
IIES	72.876.977,37	32.156.414,81	(6.479.941,59)	98.553.450,59
IGFCSS	465.988,77	169.286,76	(24.223,55)	611.051,98
DAISS	2.669.524,88	135.874,23	(24.394,05)	2.781.005,06
CNPRP	2.391.419,36	97.037,40	(15.257,47)	2.473.199,29
CAF dos Empregados Bancários	946.541,96	28.677,31	0,00	975.219,27
RAM	10.456.087,58	1.170.660,02	(386.989,61)	11.239.757,99
RAA	11.284.361,53	2.745.292,67	(2.910.353,56)	11.119.300,64
Outras Instituições	664.256,58	48.402,91	(23.145,52)	689.513,97
Total – SIF+IGFCSS	312.825.502,76	47.268.033,88	(16.759.080,36)	343.334.456,28
Total – Anexo às DF	312.825.502,76	47.314.858,44	(16.759.080,36)	343.381.280,84
Diferença na RAA	0,00	46.824,56	0,00	46.824,56

Fonte: SIF da Segurança Social

Relativamente à diferença detectada na RAA entre a conta individual e o registado no SIF, salienta-se que esta diferença se refere a verbas do Orçamento da Região Autónoma, não contempladas na execução do Orçamento da Segurança Social.

Em face da informação obtida, observa-se que o acréscimo destes movimentos no ano em análise foi de 9,8%, posição que no ano anterior tinha atingido 18,2%, ainda assim, significativamente influenciada pelo elevado montante de regularizações efectuadas nesse ano em resultado das correcções às contas, a que não foi alheia a recomendação feita em sede de auditoria à fiabilidade dos Sistemas de Informação no âmbito das demonstrações financeiras e sistemas de controlo interno, efectuada pela empresa de auditoria especialmente contratada pelo IGFSS, na parte respeitante à Análise das Amortizações do exercício de 2003 dos três institutos com maior expressão nestes activos, a saber: IGFSS, ISS e IIESS.

Deste trabalho, dada a sua importância para a apreciação das contas, transcrevem-se as principais conclusões sobre esta área:

- ◆ Incorreções na migração dos saldos e adequação das contas do POCISSSS e do CIBE à tipologia dos bens das instituições;
- ◆ Irregularidades na aplicação da Circular de 17/12/2001 – Normas e procedimentos para inventariação de bens adquiridos até 31/12/2001;
- ◆ Inconsistência entre a vida útil dos bens e a legislação aplicável;
- ◆ Incorreções no cálculo das amortizações com impacto no valor líquido dos bens.

Em sede de *follow-up* das auditorias externas às contas de 2002 e 2003, realizado pelo IGFSS, IP enquanto membro do Sistema de Controlo Interno (SCI) do MTSS, o Gabinete de Auditoria/ Auditoria do SSSS aponta o cumprimento das recomendações efectuadas na área de Equipamento e mobiliário diverso, designadamente quanto à forma de inventariação, controlo, identificação dos bens, bem como a sua localização, valor e ano de aquisição a constar de uma base de dados a criar no SIF. À data do referido relatório, na parte respeitante ao IGFSS encontravam-se a decorrer os trabalhos, apontando-se para no final do processo um reforço dos procedimentos de controlo interno, quanto a inventariações periódicas, abate e transferência de bens.

Não obstante o processo referido cuja conclusão se previa para o final de 2005, não foram relatados factos relevantes para análise desta conta na respectiva nota do Anexo às demonstrações financeiras da CSS, nada sendo referido no Relatório sobre eventuais procedimentos implementados no sentido de dar cumprimento às recomendações que têm vindo a ser produzidas com vista a melhorar o controlo e salvaguarda destes bens^{1/2/3}.

O quadro e gráfico seguintes reflectem a evolução do Imobilizado (líquido de amortizações), no triénio 2003/2005:

¹ Do mesmo modo, os relatórios da auditoria referiram também uma reserva de âmbito neste domínio, assinalando que “*não se encontravam instituídos procedimentos suficientes de inventariação física e de reconciliação regular dos bens incluídos no activo imobilizado, que possibilitassem identificar e corrigir eventuais diferenças entre os registos contabilísticos e a respectiva existência física dos bens e a sua valorização*”.

² Na sequência da recomendação proferida pelo TC, o IIESS promoveu um plano de acções a implementar até final de 2005, designadamente quanto à identificação e localização dos bens e respectiva reconciliação com os registos contabilísticos, etiquetagem definitiva e lançamento/actualização dos atributos dos mesmos. Contudo, o IIESS sujeita a concretização deste objectivo à existência dos meios e recursos humanos indispensáveis dada a quantidade e diversidade de bens e a sua localização na totalidade dos serviços da Segurança Social dispersos em todo o território nacional.

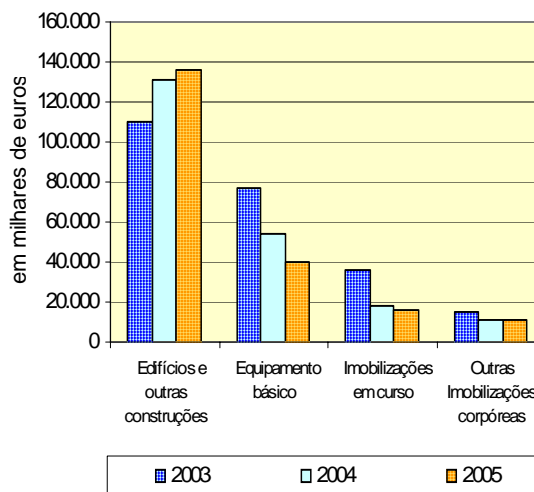
³ Também, relativamente a este assunto, o TC nas conclusões da Auditoria Integrada ao IIES vertidas no Relatório de Auditoria n.º 05/05 – 2.º S, disponível em <http://www.tcontas.pt> declarou-se impossibilitado de emitir opinião quanto à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2002, nos termos das normas de auditoria aplicáveis, recomendando a implementação de mecanismos que assegurem a identificação física dos bens, em cumprimento do disposto no art.º 29.º, n.º 2 da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, por forma a permitir a reconciliação regular dos bens que se encontram no *Imobilizado*, identificando e corrigindo eventuais diferenças entre os registos contabilísticos, o programa de gestão de imobilizado (SIF/SAP – módulo AA) e os respectivos suportes extra-contabilísticos.



Quadro XII.50 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas, por natureza

(em milhares de euros)

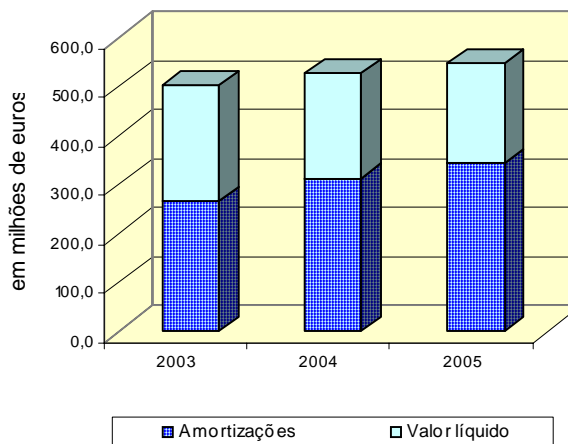
	2003	2004	2005
Edifícios e Out. construções	109.815,8	130.868,0	136.434,1
Equipamento básico	77.079,6	54.030,7	39.653,3
Imobilizações em curso	36.384,6	17.768,0	15.947,7
Outras	14.622,5	11.043,3	11.228,0
Total líquido	237.902,5	213.710,0	203.263,1
Amortizações	264.489,5	312.825,5	343.381,3
Total bruto	502.392,0	526.535,5	546.644,4
% s/ Activo líquido	2,8	2,3	2,2



No triénio regista-se uma diminuição do peso desta componente no Activo líquido da CSS devido à expressão das amortizações acumuladas apesar de, como se observa, em termos brutos ser visível o seu crescimento em valor.

Quadro XII.51 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas e amortizações

O impacto das amortizações no grupo *Imobilizações corpóreas* no Activo consolidado bruto tem como reflexo uma redução de 4,9% em 2005, e de 10,2% no período homólogo anterior (2004/2003), verificando-se que o valor acumulado das amortizações supera os valores líquidos do imobilizado, conforme se visualiza no gráfico apresentado.



Da análise às respectivas contas que compõem o grupo, observa-se o seguinte:

Edifícios e outras construções regista um valor bruto de 183.507,6 milhares de euros, reduzido em 25,7% pelas amortizações acumuladas, apresentando em termos líquidos um total de 136.434,1 milhares de euros a que corresponde um aumento de 4,3% relativamente a 2004. Os movimentos efectuados¹ no ano encontram-se relevados nas instituições abaixo indicadas:

¹ Os aumentos incluem os bens adquiridos por dação em cumprimento para regularização de obrigações contributivas.

Quadro XII.52 – SS – Variação da conta “Edifícios e Outras construções”, por instituições

(em euros)

Instituições	Saldo inicial (bruto)	Movimentos no ano			Amortizações	Saldo final (líquido)
		Aumentos	Alienações	Transferências e abates		
IGFSS	366.137,47	126.182,43	(13.560,30)	0	216.189,55	262.570,05
ISS	146.669.507,86	5.393.542,96	0	(198.090,92)	42.283.073,99	109.581.885,91
IIES	1.335,78		0	0	200,37	1.135,41
RAM	12.844.143,92	2.094.133,71	(83.948,69)	0,00	1.950.627,77	12.903.701,17
RAA	15.781.150,02	395.335,08	0	(3.491,59)	2.554.202,66	13.618.790,85
CPAF Emp. Bancários	101.240,39	0	0	0	42.647,53	58.592,86
“Cimentos” - FCP	91.778,81	0	0	0	18.018,81	73.760,00
FEP Banca dos Casinos	19.199,50	0	0	0	8.616,31	10.583,19
Total no SIF+IGFCSS	175.874.493,75	8.009.194,18	(97.508,99)	(201.582,51)	47.073.576,99	136.511.019,44
Total na CSS	175.874.493,75	7.928.735,10	(97.508,99)	(198.090,92)	47.073.576,99	136.434.051,95
Diferença na RAA	0,00	80.459,08	0,00	(3.491,59)	0,00	76.967,49

Fonte: SIF da Segurança Social

Relativamente à diferença detectada na RAA entre a conta individual e o registado no SIF, salienta-se que esta diferença se refere a verbas do Orçamento da Região Autónoma, não contempladas na execução do Orçamento da Segurança Social.

Na análise por instituições ressaltam as seguintes situações:

- ◆ No ISS o aumento relevado no ano respeita em especial à valorização do parque imobiliário afecto aos serviços em todo o país, por aquisição e/ou beneficiação/incorporação de obras em curso, concluídas em anos anteriores e no próprio ano, que totalizaram 5.393,5 milhares de euros.

O património imobiliário do ISS representa 80,3% do total, donde é sobre esta entidade que recai a responsabilidade da relevação na CSS da imagem verdadeira e apropriada destes activos. Esta questão é preocupação da entidade, facto de que dá conta na informação sobre as acções desenvolvidas no ano em análise para clarificar a situação e que levou o ISS a desenvolver um conjunto de procedimentos, designadamente, levantamento de todos os imóveis propriedade do ISS e sua caracterização, avaliação/reavaliação face às disposições legais em vigor, registo nas Conservatórias do Registo Predial e Repartições de Finanças e registo em SIF/SAP dos imóveis não registados, sendo a situação actual, a seguinte:



- ◇ foi efectuado o levantamento dos imóveis sabendo-se actualmente qual o património propriedade do ISS a nível nacional¹;
- ◇ a regularização em termos de SIF/SAP e consequentemente nas contas patrimoniais só poderá ser feita, na sua plenitude logo que concluídas as tarefas atrás enunciadas²;
- ◇ o património imobiliário está, nesta data, devidamente *identificado e espera-se que nas contas do exercício de 2006* já esteja toda a situação regularizada³.

Em resultado do levantamento efectuado foi apurado um conjunto de imóveis em situação irregular quanto ao seu registo e valorização que prejudica a opinião sobre as contas na medida em que põe em causa a integridade e totalidade dos registos para a garantia da imagem verdadeira e apropriada que as demonstrações financeiras devem reflectir. Tal é o caso da conta de *Edifícios e outras construções* em que à data de 31/12/2005 subsistem as seguintes situações:

- ◆ 10 imóveis avaliados pelo valor fictício de 1 euro, facto justificado pelo ISS pelos constrangimentos ainda existentes no processo de registo dos imóveis no SIF;
- ◆ 21 imóveis (edifícios) que não se encontram registados e que de acordo com a informação prestada se encontram afectos ao funcionamento de serviços do ISS;
- ◆ Falta de valorização do imóvel pertencente ao CDSS de Aveiro, identificado como imóvel do Serviço Local de São João da Madeira recebido por dação em pagamento que se encontra registado na titularidade do IGFSS.

Em *Equipamento básico* regista-se um decréscimo de cerca de 26,6% que se demonstra pelas variações ocorridas nas seguintes instituições:

¹ O resultado do processo de avaliação/reavaliação está a ser tratado pela AAP – Área de Administração e Património, não tendo sido concluído face aos inúmeros problemas que surgiram quanto à dificuldade em registar grande parte dos imóveis, a sua própria identificação e falta de recursos para uma tarefa de elevada complexidade.

² A panóplia de situações encontradas, aliadas a muitas dúvidas quanto aos legítimos proprietários dos imóveis, em consequência de constantes integrações de serviços em que as Casas do Povo tiveram um papel desestabilizador, dada a indefinição em que o seu património se encontrava à data da integração, foram e são factores que têm contribuído para que a regularização contabilística do património imobiliário do ISS não esteja, ainda, com a situação claramente definida.

³ Informação do ISS.

Quadro XII.53 – SS – Variação da conta “Equipamento básico”, por instituições, em 2005

(em euros)

Instituições	Saldo inicial (bruto)	Movimentos do Ano			Amortizações acumuladas	Saldo final (líquido)
		Aumentos	Alienações	Transferências e Abates		
IGFSS	10.930.095,45	324.355,22	0,00	(68.441,23)	10.623.682,39	562.327,05
ISS	117.304.020,46	4.861.962,26	(31.223,31)	(5.350.547,84)	109.505.327,64	7.278.883,93
IIES	114.838.640,60	21.398.984,63	0,00	(10.152.672,04)	97.156.238,52	28.928.714,67
DAISS	367.764,21	61.965,88	0,00	0,00	174.278,13	255.451,96
CNPRP	149.602,51	104.740,76	0,00	0,00	110.650,08	143.693,19
RAM	7.032.944,72	545.536,57	0,00	0,00	6.627.823,57	950.657,72
RAA	3.639.586,25	538.458,26	(700,01)	(1.186,54)	2.719.596,20	1.456.561,76
CP dos Trab.da EPAL	37.509,69	0,00	0,00	0,00	36.074,23	1.435,46
CPAF - Jornalistas	112.772,97	17.263,22	0,00	0,00	101.745,97	28.290,22
CAF Emp. Bancários	926.463,61	4.994,61	0,00	0,00	895.254,86	36.203,36
CPP dos TLP	41.207,88	10.785,80	0,00	(11.445,62)	30.229,08	10.318,98
“Cimentos” - FCP	121.071,26	1.266,77	0,00	(205,34)	107.780,99	14.351,70
CPP CRGE	2.772,07	0,00	0,00	0,00	2.772,07	0,00
FSS	34.291,02	82,11	0,00	0,00	31.695,48	2.677,65
Total no SIF+IGFCSS	255.538.742,70	27.870.396,09	(31.923,32)	(15.584.498,61)	228.123.149,21	39.669.567,65
Total na CSS	255.538.742,70	27.851.226,58	(31.923,32)	(15.584.498,61)	228.120.214,58	39.653.332,77
Diferença na RAA	0,00	19.169,51	0,00	0,00	2.934,63	16.234,88

Fonte: SIF da Segurança Social - Mapas 8.2.7.2 do Anexo às DF

Relativamente à diferença detectada na RAA entre a conta individual e o registado no SIF, salienta-se que esta diferença se refere a verbas do Orçamento da Região Autónoma, não contempladas na execução do Orçamento da Segurança Social.

Destaca-se o valor das amortizações que, por aplicação Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, representam 89,3% do Activo bruto, respeitando os aumentos do ano às aquisições de equipamento das instituições discriminadas.

Da análise às contas das entidades e da confirmação dos registos em SIF/SAP, constata-se que o IIESS é a instituição responsável por cerca de 73% activos desta natureza, cabendo-lhe 76,8% do total dos aumentos verificados no ano a que correspondem aquisições de equipamento informático e software aplicacional. Por outro lado, esta instituição releva também 65,1% do total registado em transferências e abates, no total de 10.152,7 milhares de euros, expressão decorrente da particularidade do equipamento que sofre rápida depreciação.

- ◆ Em Imobilizações em curso encontram-se registadas as imobilizações de adição, melhoramento ou substituição não concluídas à data de balanço do encerramento do exercício. A evolução apresentada nesta conta em períodos homólogos reflecte a capacidade de concretização dos projectos plurianuais incluídos em PIDDAC, designadamente no programa de Construção, remodelação e apetrechamento das instalações, e Governo electrónico - Qualidade e eficiência



dos *serviços públicos*, razão pela qual em 2005 a sua expressão financeira representava 7,8% do total deste grupo, posição inferior a 2004 e 2003, cujo peso ascendia a 8,3% e 15,3%, respectivamente.

O grupo “Outras” apresentado no Quadro XII.49 integra as seguintes contas:

(em milhares de euros)

Imobilizações corpóreas	2003	2004	2005	Variação 2004/03		Variação 2005/04	
				Valor	%	Valor	%
Terrenos e recursos naturais	3.621,3	3.706,2	4.013,8	84,9	2,3	307,6	8,3
Equipamento de transporte	1.652,5	1.091,2	748,3	(561,3)	(34,0)	(342,9)	(31,4)
Ferramentas e utensílios	86,6	55,2	52,1	(31,4)	(36,3)	(3,1)	(5,6)
Equipamento administrativo	6.967,1	4.730,7	4.904,9	(2.236,4)	(32,1)	174,2	3,7
Outras imobilizações corpóreas	1.703,3	1.267,7	1.192,9	(435,6)	(25,6)	(74,8)	(5,9)
Adiant. p/ conta de imob. corpóreas	591,7	192,3	316,0	(399,4)	(67,5)	123,7	64,3
Total líquido	14.622,5	11.043,3	11.228,0	(3.579,2)	(24,5)	184,7	1,7

Fonte: Contas da Segurança Social

Relativamente à natureza das contas englobadas no quadro supra destaca-se apenas Terrenos e recursos naturais, que pese embora registre um aumento de 8,3%, relevado maioritariamente pela RAA, o ISS informa no respectivo Anexo às demonstrações financeiras que, à data do encerramento das contas, ainda se encontravam por regularizar 14 imóveis, dos quais 13 por registar e 1 contabilisticamente avaliado por 1 euro.

12.4.2.1.1.1.3 – Investimentos financeiros

Os *Investimentos financeiros* relevados na CSS respeitam a aplicações financeiras de carácter permanente. Em 31/12/2005 estes activos brutos ascendem a 287.266,8 milhares de euros, que deduzidos das provisões e amortizações acumuladas, perfaz o valor líquido de 276.556,3 milhares de euros, representando 57,6% do total do grupo patrimonial *Imobilizado líquido*, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.54 – SS – Investimentos financeiros, em 31/12/2005

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	Activo bruto		Provisões e Amortizações	Activo líquido	
	Valor	%		Valor	%
Partes de capital	197.170,3	68,6	4.815,7	192.354,6	69,6
Obrigações e títulos de participação	228,7	0,1	228,6	0,1	0,0
Empréstimos de financiamento	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0
Investimentos em imóveis	84.178,1	29,3	5.619,3	78.558,8	28,4
Outras aplicações financeiras	5.132,0	1,8	46,9	5.085,1	1,8
Imobilizações em curso	557,3	0,2	0,0	557,3	0,2
Total	287.266,8	100,0	10.710,5	276.556,3	100,0
Total do Imobilizado líquido	834.852,6		354.916,6	479.936,0	
%	34,4		3,0	57,6	

Fonte: CSS/2005

A valorização destes activos encontra-se efectuada ao custo de aquisição¹, com excepção, desde 2003, da carteira de títulos do FEFSS gerida pelo IGFCSS, cujo normativo de valorimetria aplicável à avaliação e gestão do património daquele Fundo foi aprovado pelo IGFCSS, o que constitui uma derrogação do princípio preconizado pelo POCISSSS, tendo, como tal, integrado a correspondente Nota 11 do Anexo às DF.

Os investimentos financeiros na CSS assumem o peso de 2,8% do Activo total líquido e constituem-se como uma parcela de liquidez do Sistema de médio ou longo prazo, com um crescimento de 2,7% em 2005 relativamente ao período homólogo anterior. A sua composição apresenta-se no Quadro XII.54:

¹ Nos casos em que os investimentos financeiros, relativamente a cada um dos seus elementos específicos, tiverem, à data do balanço, um valor de mercado inferior ao registado na contabilidade, podem ser objecto da correspondente redução, através da conta apropriada.



Quadro XII.55 – SS – Distribuição dos Investimentos financeiros, por instituições, em 31/12/2005

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	IGFCSS	IGFSS	Banca dos Casinos	ISS	Cimentos	RAA	Total
Partes de capital	184.285,9	12.364,7		36,7	483,1		197.170,4
Obrigações e títulos de participação		203,2	25,5	0,1			228,8
Empréstimos de financiamento		0,4					0,4
Investimentos em imóveis	32.765,8	49.899,8		846,1		666,3	84.178,0
Outras aplicações financeiras		4.737,8	394,2				5.132,0
Imobilizações em curso		557,3					557,3
Total (Activo bruto)	217.051,7	67.763,2	419,7	882,9	483,1	666,3	287.266,9
%	75,6	23,6	0,1	0,3	0,2	0,2	100

Fonte: Contas das Instituições

A desagregação destes investimentos pelas instituições consolidadas evidencia a seguinte caracterização:

- ◆ O IGFCSS, dada a sua natureza e objectivo, detém a parte mais significativa – 75,6% do total, representada, maioritariamente, isto é, em cerca de 85%, por Partes de capital;
- ◆ O IGFSS detém uma carteira mais diversificada com predomínio para Investimentos em imóveis (73,6%), dada a sua responsabilidade na gestão dos activos desta natureza;
- ◆ As restantes instituições detém 0,8% do total dos investimentos financeiros cujo detalhe se fará a seguir.

O Quadro XII.56 evidencia, de acordo com o Imobilizado líquido do Balanço consolidado do triénio em análise, a evolução das principais rubricas que fazem parte do conjunto dos investimentos financeiros, conforme se apresenta:

Quadro XII.56 – SS – Evolução dos Investimentos financeiros líquidos

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	2003		2004		2005		Variação 2004/03		Variação 2005/04	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Partes de capital	177.336,4	69,0	192.944,0	71,6	192.354,6	69,6	15.607,6	8,8	(589,4)	(0,3)
Obrigações e tit. de participação	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empréstimos de financiamento	2,1	0,0	0,6	0,0	0,4	0,0	(1,5)	(71,4)	(0,2)	(33,3)
Investimentos em imóveis	67.874,9	26,4	71.090,4	26,4	78.558,8	28,4	3.215,5	4,7	7.468,4	10,5
Outras aplicações financeiras	11.611,7	4,5	5.039,5	1,9	5.085,1	1,8	(6.572,2)	(56,6)	45,6	0,9
Imobilizações em curso	39,6	0,0	329,2	0,1	557,3	0,2	289,6	731,3	228,1	69,3
Total líquido	256.864,8	100,0	269.403,8	100,0	276.556,3	100,0	12.539,0	4,9	7.152,5	2,7
Amortizações e provisões	10.176,3		10.751,9		10.710,6					
Total bruto	267.041,1		280.155,7		287.266,9					

Fonte: Contas da Segurança Social

Dos dados apresentados observa-se que, relativamente ao ano anterior, não são significativas as variações em termos de peso relativo. Em 2005, relativamente à variação homóloga, distingue-se o aumento de 10,5% verificado em *Investimentos em imóveis*, muito acima do registado em 2004/2003 cuja variação positiva foi de 4,7%.

Verifica-se, no entanto, um decréscimo no total das amortizações e provisões, resultante da anulação de provisões por alienação de “Partes de capital” em valor superior ao cálculo dos movimentos do ano, razão pela qual a variação de 2,5% no total bruto registada no período 2005/2004 foi inferior à registada em termos líquidos (2,7%).

Tendo por base a informação do IGFSS, construiu-se o Quadro XII.57 com vista a evidenciar as alterações ocorridas nas instituições detentoras de investimentos financeiros:



Quadro XII.57 – SS – Variação das contas de Investimentos Financeiros – 2005

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Reavaliações	Aumentos	Alienações	Transf. e abates	Saldo final no Activo Bruto	Amortizações e Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
Partes de capital								
IGFCSS	184.372.761,30	(11.928.186,38)	11.841.329,26	0,00	0	184.285.904,18	0,00	184.285.904,18
IGFSS	13.481.259,74	0	0	1.116.602,32	0	12.364.657,42	4.794.322,62	7.570.334,80
ISS	31.758,46	0	4.987,98	0,00	0	36.746,44	21.403,48	15.342,96
Cimentos-FCP	389.723,16	0	93.322,14		0	483.045,30	0	483.045,30
Total	198.275.502,66	(11.928.186,38)	11.939.639,38	1.116.602,32	0,00	197.170.353,34	4.815.726,10	192.354.627,24
Obrigações e títulos de participação								
B. Casinos	25.438,69	0,00	0,00	0,00	0,00	25.438,69	25.438,69	0,00
IGFSS	203.170,36	0,00	0,00	0,00	0,00	203.170,36	203.170,36	0,00
ISS	71,83	0,00	0,00	0,00	0,00	71,83	0,00	71,83
Total	228.680,88	0,00	0,00	0,00	0,00	228.680,88	228.609,05	71,83
Empréstimos de financiamento								
IGFSS	649,19	0,00	0,00	0,00	224,49	424,70	0,00	424,70
Total	649,19	0,00	0,00	0,00	224,49	424,70	0,00	424,70
Investimentos em imóveis								
IGFSS	47.362.440,34	0,00	3.561.403,16	957.185,00	66.831,39	49.899.827,11	5.336.308,53	44.563.518,58
ISS	874.106,92	0,00	0,00	0,00	27.984,50	846.122,42	181.391,29	664.731,13
IGFCSS	27.302.108,53	0,00	5.463.709,00	0,00	0,00	32.765.817,53	0,00	32.765.817,53
RAA	666.322,68	0,00	0,00	0,00	0,00	666.322,68	101.614,21	564.708,47
Total	76.204.978,47	0,00	9.025.112,16	957.185,00	94.815,89	84.178.089,74	5.619.314,03	78.558.775,71
Outras aplicações financeiras								
B. Casinos	378.949,33	0,00	15.278,47	0,00	0,00	394.227,80	0,00	394.227,80
IGFSS	4.737.797,83	0,00	0,00	0,00	0,00	4.737.797,83	46.899,20	4.690.898,63
Total	5.116.747,16	0,00	15.278,47	0,00	0,00	5.132.025,63	46.899,20	5.085.126,43
Imobilizações em curso								
IGFSS	329.161,54	0,00	228.144,99	0,00	0,00	557.306,53	0,00	557.306,53
ISS	0,00		751.574,69		751.574,69	0,00	0,00	0,00
Total	329.161,54	0,00	979.719,68	0,00	751.574,69	557.306,53	0,00	557.306,53
Total global	280.155.719,90	(11.928.186,38)	21.959.749,69	2.073.787,32	846.615,07	287.266.880,82	10.710.548,38	276.556.332,44

Fonte: SIF da Segurança Social

As informações disponíveis permitem destacar os aspectos relevantes relacionados com cada uma das rubricas destes investimentos, a saber:

A) Partes de capital

A conta 411 – “Partes de capital” integra aquisições com carácter de permanência na entidade superior a um ano, as quais ascendem, em termos de Activo bruto, ao total de 197.170,4 milhares de euros, conforme se apresenta no Quadro XII.54, destacando-se na sua análise o seguinte:

- ◆ O aumento registado no IGFCSS decorre das operações efectuadas na “reserva estratégica”¹, conforme de indica:
 - ◇ Reavaliação de 20.260.743 acções no valor de (-) 11.928.186,38 euros;
 - ◇ Aquisição de 749.750 acções/UP, correspondentes a 10% do capital da empresa FINPRO no valor de 7.692.435,00 euros e de 48 acções/UP, correspondentes a 7,35% do capital da FIM NOVENERGIA 2010, no valor de 3.364.116,53 euros.
- ◆ As participações do IGFSS em empresas representam 6,3% do total dos investimentos financeiros na CSS, correspondendo na entidade a 18,3% do seu Activo bruto, sendo que as provisões acumuladas² cobrem 38,8% do valor de aquisição dos investimentos em causa;
- ◆ Com menor relevância encontram-se os activos do ISS e o aumento na “Cimentos” - Federação das Caixas de Previdência, relativo à incorporação do resultado do exercício da farmácia anexa, por aplicação do método de equivalência patrimonial.

a.1) Partes de capital detidas pelo IGFSS

Apresenta-se no Quadro XII.58 as participações em empresas relevadas em Partes de capital, em Investimentos financeiros, pelo IGFSS:

¹ Relatório de Actividades de 2005 do IGFCSS, pág. 41.

² O IGFSS constituiu provisões para investimentos financeiros sempre que o preço de mercado é inferior ao custo de aquisição de títulos. Para as empresas cujas acções não são cotadas na bolsa, o valor de mercado corresponde ao valor contabilístico. No caso de se tratarem de empresas que se encontram em processo de falência o IGFSS constituiu a provisão pelo valor total de aquisição.



Quadro XII.58 – SS – “Partes de capital” detidas pelo IGFSS, em 31/12/2005

(em euros)

Acções	Parcela detida	N.º unidades	Valor de Aquisição	Capitais Próprios ou equivalentes	Resultado do último exercício	Total de Provisões
Companhia de Pescarias do Algarve ⁽¹⁾	0,50%	250	2.495,00	699.029,71	(132.330,43)	0,00
Margueira Soc. Gestão de Fundos Investimento, SA ⁽¹⁾	1,02%	1.025	5.114,75	486.050,13	38.490,49	133,25
F.N.M. - Produtos Alimentares e de Consumo, SA	N/D	18.438	92.005,62	N/D	N/D	92.005,62
FRME - Fundo Rev. Modern. Tecido Empresarial ⁽¹⁾	5,10%	534.428	2.666.795,72	29.506.102,28	(4.080.483,02)	1.065.053,04
Teviz - Textil de Vizela, SA ⁽¹⁾	36,81%	1.088.739	5.432.807,61	14.055.683,25	(3.416.687,57)	261.297,36
Buciqueira, SA/Gestinsua ⁽¹⁾	36,07%	3.607	18.035,00	-6.511.608,17	(6.518.679,87)	18.035,00
Sociedade Textil CUCA, SA ⁽²⁾	19,10%	509.808	2.115.703,20	-8.226.751,51	(4.348.305,76)	2.115.703,20
Dilop, SA - Produtos alimentares ⁽¹⁾	6,53%	118.368	590.656,32	3.648.549,81	(1.314.725,59)	351.562,96
Dilop, SA – Transportes ⁽¹⁾	9,96%	6.623	33.048,77	408.781,20	(30.523,93)	0,00
Dilop, SA – Charcutaria ⁽¹⁾	9,98%	3.199	15.963,01	2.642.383,50	53.133,97	0,00
Adrave - Agência Desenvolv. da Região Vale do Ave ⁽¹⁾	6,36%	5.000	24.950,00	292.666,28	1.859,16	6.350,00
Cª Minas de Ouro do Penedono	N/D	11.500	57.385,00	N/D	N/D	57.385,00
Sociedade Hidroelétrica Revué	N/D	54.265	268.069,10	N/D	N/D	268.069,10
Sonefe - Soc. Angolana Form. Energia Eléctrica	N/D	58.800	142.884,00	N/D	N/D	142.884,00
Tunapesca	N/D	375	1.871,25	N/D	N/D	1.871,25
Emp. Martins & Rebelo	N/D	103.967	313.980,34	N/D	N/D	313.980,34
Cooperativa dos Trabalhadores de Portugal	N/D	5	2,50	N/D	N/D	2,50
Decoviz	-	1	164.089,54	-	-	0,00
Tevitom	-	1	418.800,69	-	-	0,00
Total		2.518.399	12.364.657,42			4.794.322,62

(1) Valores retirados do Relatório e Contas de 2004.

(2) Valores retirados do Relatório e Contas de 2003.

N/D – Não disponível (cessou actividade/não dispõem de elementos/processo indemnizatório/falência).

Fonte: IGFSS

O IGFSS releva estes investimentos ao preço de aquisição procedendo à constituição de provisões por aplicação do princípio da prudência quando o seu preço de custo supera a fracção que lhes corresponde nos Capitais próprios das empresas participadas, procedimento que não tem aplicação no POCISSSS.

Da análise efectuada com base na informação recolhida, sintetizada no quadro anterior, refere-se o seguinte:

- ◆ O *portfólio* de acções detidas pelo IGFSS sofreu alterações, em 2005, por alienação da totalidade das seguintes participações em empresas:

Acções	Parcela detida (2004)	N.º de unidades	Valor de aquisição	Capitais Próprios ou equivalentes	Resultado do último exercício (2002)	Total de Provisões
Têxteis Atma	0,91%	8.196	40.898,40	(1.504.977,12)	(1.027.923,26)	40.898,04
FRMERMI	4,55%	250.000	1.247.500,00	2.428.559,79	(2.559.188,60)	1.247.500,00
Total		258.196	1.288.398,40	923.582,67	(3.587.111,86)	1.288.398,04

- ◆ Do universo em causa, composto por 19 empresas, apenas se conhece informação financeira de 10, das quais 7 apresentam resultados negativos;
- ◆ Encontram-se integralmente provisionadas as participações no capital de 7 empresas pelo valor de aquisição, o que, de acordo com a política seguida, indicia que se está em presença de empresas em processo de falência;
- ◆ Do conjunto das participações financeiras verificou-se que as relativas às empresas Teviz, SA, e Buciqueira, SA ultrapassam 20% da percentagem de interesse, tendo-se procedido ao registo das respectivas participações de acordo com a IAS28 pelo método do custo de aquisição no âmbito do enquadramento excepcional aí previsto.

a.2) “Partes de capital” detidas pelo ISS

As participações relevadas em Partes de capital, em 31/12/2005, no ISS não sofreram alteração em relação ao período homólogo anterior, correspondendo aos seguintes activos:

Quadro XII.59 – SS – “Partes de capital” detidas pelo ISS, em 31/12/2005

(em euros)

ISS	Ano	Descrição	Participação	Capitais Próprios	Resultado do último exercício
CDSSS de Leiria	1989	Portfólio de 5.367 acções da Ribeirapera - Sociedade para o Desenvolvimento de Castalheira de Pêra, SA	26.770,48	44.133,2	(2.027,4)
CDSSS do Porto	1990	Participação na Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto	9.975,96	(1.534.606,8)	(562.499,8)
Total			36.746,44		

Fonte: ISS

O aumento verificado em 2004, no valor de 4.987,98 euros, resulta do reconhecimento pelo CDSS do Porto da participação detida pelo extinto Comissariado Norte da Luta Contra a Pobreza na Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto, passando assim o ISS a deter uma participação no montante de 9.975,96 euros naquela Fundação.

A relevação como “*Parte de capital*” titulada pelo ISS, através do CDSS do Porto, de uma participação na Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto, pessoa colectiva de direito privado com fins de utilidade pública na área da acção social traduz uma situação similar à relatada em Pareceres anteriores relativamente à participação do então IDS na Fundação Gil. Considera-se, assim, pertinente a adopção do mesmo procedimento recomendado no Parecer sobre a CSS/2001 que



integrou o Parecer sobre a CGE do mesmo ano, que se transcreve: “(...) no que se refere à participação em fundações por parte das instituições do sistema, apesar da sua reduzida relevância financeira, é de salientar não se ter seguido um critério uniforme quanto à rubrica contabilística em que são registadas, podendo ainda questionar-se a sua consideração como imobilização financeira tendo em vista a natureza jurídica de uma Fundação, pois as dotações iniciais às mesmas têm natureza de uma liberalidade e, por isso, representam subsídios que como tal devem ser contabilizados”¹.

No âmbito do contraditório o ISS, IP, através do ofício n.º 41336 de 12 de Dezembro, incluído no Volume III, informa que o montante relativo à Fundação para a Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto foi alvo de regularização contabilística no exercício de 2006, de acordo com a recomendação do Tribunal.

Considerando que o *portfólio* das partes de capital detidas pela Segurança Social, em especial no que concerne aos activos detidos pelo IGFSS, advém sobretudo da regularização de dívidas de contribuintes por dação ou conversão de créditos em capital, e considerando ainda o tipo de representação legal da Segurança Social nas empresas participadas, tendo em conta as responsabilidades das entidades respectivas na proporção das partes de capital detidas, a CSS deveria integrar no seu Anexo às demonstrações financeiras a informação financeira relevante sobre estas participações, designadamente os actos que respeitam à defesa dos interesses da Segurança Social, tendo por objectivo acautelar prejuízos futuros e salvaguardar custos eventuais associados.

B) Obrigações e Títulos de Participação

Esta rubrica não foi objecto de alteração contabilística na sua expressão financeira no ano em análise pelo que se mantêm as observações efectuadas no Parecer antecedente, quanto à titularidade dos activos, a especificação apresenta-se no Quadro XII.59.

Quadro XII.60 – SS – “Obrigações e títulos de participação” em 31/12/2005

(em euros)

Instituições	Descrição	Valor
IGFSS	Obrigações sem garantia estatal	203.170,36
ISS – CDSS de Évora	Acções do Banco do Alentejo	71,83
FESSP da Banca dos Casinos	Obrigações da Vilatêxtil - Sociedade Industrial Têxtil, SA	25.438,69
Total		228.680,88

Fonte: IGFSS

A expressão financeira desta rubrica não apresenta materialidade no Activo líquido, porquanto, com excepção das 96 acções do Banco do Alentejo, os títulos, em 2002, já se encontravam totalmente provisionados.

Sobre esta rubrica refere-se que não foi ainda dado cumprimento às recomendações proferidas pelo Tribunal no Parecer de 2002, no sentido da regularização das referidas acções, face à situação da entidade emissora, à incorrecta classificação contabilística nesta conta e, ainda, por se tratar de um valor materialmente irrelevante.

¹ Tribunal de Contas, Parecer sobre a CGE/2001, Volume II, pág. XII.67.

No âmbito do contraditório o ISS, IP, através do ofício n.º 41336, de 12 de Dezembro, incluído no Volume III, informa que as acções do Banco Alentejano foram objecto de regularização contabilística, no exercício de 2006, de acordo com a recomendação do Tribunal.

C) Empréstimos de Financiamento

Relevam-se nesta conta os saldos da responsabilidade do IGFSS respeitantes a empréstimos concedidos ao abrigo da Lei n.º 2092, de 9 de Abril de 1958, cuja tendência natural é no sentido da extinção, conforme se pode evidenciar no quadro seguinte:

(em euros)

Anos	Valor	Variação	
		Valor	%
2001	4.844,00	(13.554,79)	(73,7)
2002	2.785,35	(2.058,65)	(42,5)
2003	2.110,70	(674,65)	(24,2)
2004	649,19	(1.461,51)	(69,2)
2005	424,70	(224,49)	(34,6)

Fonte: CSS/01 a CSS/05

D) Investimentos em Imóveis

Como se tem vindo a referir a partir de 2002, por aplicação do POCISSSS, foram transferidos para esta conta os imóveis detidos pelas entidades do Sistema e não utilizados pelos respectivos Serviços, cuja relevação no Imobilizado da CSS evidencia um acréscimo de 10,5% em 2005, ascendendo a um valor bruto de 84.178,1 milhares de euros, representado, por natureza, conforme se indica no quadro seguinte:

Quadro XII.61 – SS – Evolução de Investimentos em imóveis

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
Terrenos e recursos naturais	10.816,9	14.188,4	17.725,6
Habitacões de renda livre	27.638,1	29.244,8	29.617,8
Habitacões de renda social	4.911,8	4.333,7	4.642,5
Edifícios - Serviços	2,1	2,1	2,1
Outros	29.176,0	28.436,0	32.190,1
Total	72.544,9	76.205,0	84.178,1

Fonte: CSS/04

Apresenta-se de seguida os movimentos que no triénio 2003/2005 influenciaram o saldo da conta em análise, considerando-se, no detalhe por instituições, os montantes brutos (sem amortizações):



Quadro XII.62 – SS – Movimentos contabilísticos na conta “Investimentos financeiros - Imóveis”

(em euros)

Ano	Instituições	Saldo inicial (1)	Aumentos (2)	Alienações (3)	Transferências e Abates (4)	Saldo Final (5)=(1)+(2)-(3)-(4)
2003	IGFSS	35.004.526,05	9.215.880,46	509.434,47	2.666,50	43.708.305,27
	ISS	194.531,09	673.673,43			868.204,52
	IGFCSS	27.302.113,75				27.302.113,75
	RAA	666.322,68				666.322,68
	Total	63.167.493,57	9.889.553,89	509.434,47	2.666,50	72.544.946,22
2004	IGFSS	43.708.305,27	3.879.687,83	225.536,08	16,68	47.362.440,34
	ISS	868.204,52	5.902,40			874.106,92
	IGFCSS	27.302.113,75			5,22	27.302.108,53
	RAA	666.322,68				666.322,68
	Total	72.544.946,22	3.885.590,23	225.536,08	21,9	76.204.978,47
2005	IGFSS	47.362.440,34	3.561.403,16	957.185,00	66.831,39	49.899.827,11
	ISS	874.106,92	0,00		27.984,50	846.122,42
	IGFCSS	27.302.108,53	5.463.709,00	0,00	0,00	32.765.817,53
	RAA	666.322,68				666.322,68
	Total	76.204.978,47	9.025.112,16	957.185,00	94.815,89	84.178.089,74
Amortizações acumuladas						(5.619.314,03)
Saldo de Investimentos financeiros em imóveis no Activo líquido						78.558.775,71

Fonte: SIF – Mapa 8.2.7.2 – Activo bruto

Os investimentos financeiros em imóveis estão representados em 59,3% pelo IGFSS e em 38,9% pelo IGFCSS, peso relativo em consonância com o respectivo enquadramento da gestão destes activos, dado que no cumprimento das suas atribuições compete ao IGFSS assegurar a titularidade, gestão e administração do património imobiliário e promover e implementar programas de alienação do mesmo património do Sistema.

Tal é constatado na observação do quadro anterior, visto que a evolução destes activos é, na quase totalidade da responsabilidade do IGFSS, cabendo-lhe igualmente 95% das amortizações acumuladas que atingem 5.619,3 milhares de euros. Os aumentos verificados neste património reflectem também aquisições por dação em cumprimento em resultado das operações de recuperação de créditos, sendo que a variação no IGFCSS decorre da aquisição de dois terços do Hospital de Cascais, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2004, de 27 de Agosto, publicada no DR n.º 236, I Série B, de 7 de Outubro.

Segundo informação do IGFSS no ano de 2005, foram recebidos imóveis por dação em cumprimento para saldar dívidas de contribuintes no valor de 3.933.559,75 euros, referentes às seguintes situações/naturezas:

(em euros)

	Valor
Terrenos	1.695.695,07
Habitacões	1.225.449,20
Outros	1.072.415,48
Total	3.933.559,75

Fonte: IGFSS

Os bens alienados em 2005 encontram-se relevados no Balanço do IGFSS com um valor contabilístico de 957.185,00 euros. Aos imóveis com um valor de venda de 9.766.215,96 euros¹, correspondeu uma mais valia de 9.393.074,51 euros, relevada na conta 794111 – *Proveitos extraordinários*. Como se referiu em Pareceres anteriores, os imóveis relevados nesta conta encontram-se fortemente subavaliados.

O critério de valorimetria preconizado pelo POCISSSS é o custo de aquisição. A opção de não reavaliar os activos de acordo com os coeficientes de reavaliação oficial não favorece a imagem actual do Balanço.

Em sede de contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 201330, de 12 de Dezembro, constante do Volume III – Anexos, sobre este assunto refere o seguinte:

“(...) pensa-se que dever-se-á ter presente o n.º 1 do art.º 40.º da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, que se transcreve:

Artigo 40.º - Reavaliações

1 – Os bens do activo imobilizado de natureza corpórea só poderão ser objecto de reavaliação em momento e condições a definir pela Direcção Geral do Património.”

Em sede de contraditório sobre o mesmo assunto o ISS, IP, através do ofício n.º 41336 de 12 de Dezembro, incluído no Volume III, refere que

“Esta situação é preocupação do ISS, IP (...) tendo sido efectuado um trabalho no sentido de avaliação dos imóveis (...). No entanto, existem alguns entraves relativamente à relevação contabilística de imóveis já registados contabilisticamente. Com efeito, de acordo com o exposto no Ofício n.º 22.809 de 8/11/2004 do IGFSS (...) é referido que a reavaliação é possível apenas e só mediante condições a definir pela Direcção Geral do Património. Face a esta situação o ISS, IP encontra-se impossibilitado de efectuar a relevação contabilística dos imóveis pelo valor resultante da avaliação efectuada.”

Sobre este assunto importa salientar que o critério de valorização dos activos em causa concorre de forma significativa para a obtenção da imagem verdadeira e apropriada do conjunto das instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social. Sendo certo que pelas razões conhecidas no decurso dos anos, face ao valor de mercado, a CSS apresenta uma subquantificação significativa dos activos não monetários, com impacto na informação financeira e na produção de indicadores de gestão.

É portanto da maior acuidade dar cumprimento à norma estabelecida no n.º 2 do art.º 40.º do CIBE no que concerne à reavaliação – “correção tendente a reflectir fielmente o efeito das relações da depreciação ou desvalorização da moeda e o valor contabilístico dos bens patrimoniais inventariados”,

¹ Informação do IGFSS.



pelo que face às observações do IGFSS e do ISS, considera-se que deverão aquelas entidades diligenciar junto da Direcção-Geral do Património, no sentido de obter orientações para o efeito.

De acordo com a lei do financiamento da Segurança Social este tipo de proveitos deve reverter para o subsistema de capitalização. Em 2005, o montante transferido para o IGFCSS com esta finalidade não integrou o produto das alienações efectuadas.

A variação verificada nos activos do IGFSS, respeita, na quase totalidade, às contas *Terrenos e recursos naturais e Edifícios e Outras construções* conforme se evidencia no quadro abaixo:

(em euros)

No IGFSS	Débito	Crédito
4141 - Terrenos e recursos naturais		
414111 - Sem imóveis afectos	1.376.344,84	225.922,41
414112 - Com imóveis afectos	1.027.753,56	
4142 - Edifícios e outras construções		
4142111 - Sem terrenos subjacente		5.115,67
4142112 - Com terreno subjacente		176.263,14
4142122 - Com terrenos subjacente	1.246.437,60	362.252,08
4142221 - Sem terreno subjacente		6.729,19
4142222 - Com terreno subjacente		336.866,74
Total	3.650.536,00	1.113.149,23
Saldo	2.537.386,77	

Fonte: SIF da Segurança Social

Relativamente aos activos do ISS, no ano apenas se registaram movimentos referentes a transferências e abates no valor de 27.984,50 euros. No entanto, existem imóveis que apesar de reconhecidos, não têm a correspondente valorização contabilística. São exemplo do referido, os imóveis a seguir indicados pertencentes ao CDSS de Aveiro, que não foi possível proceder à respectiva valorização:

- ◆ Terrenos do Centro Infantil de Ílhavo e da Mealhada – recebidos por integração da ex-Caixa de Previdência e Abono de Família dos Trabalhadores das Pescas, os quais não se encontravam valorizados naquela entidade;
- ◆ Imóvel da Casa do Povo da Anadia, Bunheiro/Murtosa e Sever do Vouga, recebidos por integração pela Portaria n.º 1141/95, de 15 de Setembro.

À semelhança da situação anómala referida no grupo de Imobilizações corpóreas, o mesmo se verifica na conta em análise quanto às irregularidades detectadas na identificação do parque imobiliário. Neste processo importa referir as acções desenvolvidas para regularização e clarificação desta área, a saber:

- ◆ Levantamento de todos os imóveis, propriedade do ISS;
- ◆ Avaliação/reavaliação dos imóveis face às disposições legais em vigor;

- ◆ Registo nas Conservatórias do Registo Predial e Repartições de Finanças;
- ◆ Registo em SIF/SAP dos imóveis não registados.

À data de encerramento das contas, ainda se encontrava em processo de regularização, a saber:

- ◆ 47 imóveis (edifícios e terrenos) pertencentes aos CDSS de Beja, Portalegre, Coimbra, Évora e Setúbal, não registados; e
- ◆ 11 imóveis (edifícios) com avaliação fictícia de 1 euro, para efeitos de registo em SIF.

De acordo com informação do ISS, de 9 de Maio de 2006, “o património imobiliário está nesta data devidamente identificado e espera-se que nas contas do exercício de 2006 já esteja toda a situação regularizada”¹.

E) Outras aplicações financeiras

O portfólio das aplicações financeiras registadas nesta conta não sofreu alteração significativa em 2005 relativamente ao período homólogo anterior. De assinalar apenas o aumento de 32,7% no valor de 15.278,47 euros, decorrente da aquisição de participações em sociedades financeiras por parte do Fundo Especial de Segurança Social do Pessoal da Banca dos Casinos, conforme se indica no quadro seguinte:

Quadro XII.63 – SS – “Outras aplicações financeiras” em 31/12/2005

(em euros)

		Tipo de produto	N.º de Unidades	Valor de Aquisição (Activo Bruto)	Provisões	Activo Líquido	
2005	ICFSS	Unidades de Participação	899.155	4.484.966,26	46.899,20	4.690.898,63	
		Títulos da Dívida Pública	33.247	252.831,57			
		Subtotal	932.402	4.737.797,83			
	B. Casinos	Unidades de Participação -Fundimo SA	49.395	371.544,25	0,00	371.544,25	
		Sociedades financeiras		22.683,55			22.683,55
		Subtotal		394.227,80			
	Total				5.132.025,63	46.899,20	5.085.126,43
Varição 2005/2004				15.278,47	(30.337,42)	45.615,89	

Fonte: SIF da Segurança Social

De referir que se registou uma diminuição no montante de provisões acumuladas correspondente à valorização à data dos respectivos produtos financeiros no mercado.

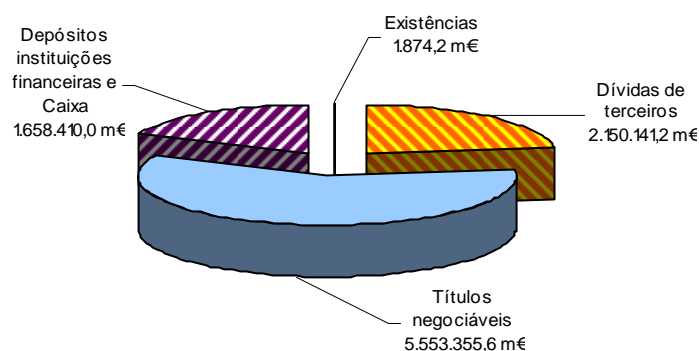
¹ Refere o ISS na mesma data que: “A panóplia de situações encontradas, aliadas a muitas dúvidas quanto aos legítimos proprietários dos imóveis, em consequência de constantes integrações de serviços em que as casas do Povo tiveram um papel destabilizador, dada a indefinição em que o seu património se encontrava à data da integração, foram e são factores, que têm contribuído para que a regularização contabilística do património imobiliário do ISS não esteja, ainda, com a situação claramente definida.”



12.4.2.1.2 – Activo circulante

O Activo circulante, correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, na CSS em 2005, em termos brutos, é representado por 57,9% em Títulos negociáveis, 22,4% em Dívidas de terceiros, e 17,3% em Depósitos em instituições financeiras e Caixa, não apresentando expressão relevante o grupo patrimonial *Existências*, assume a seguinte imagem gráfica:

Gráfico XII.7 – SS – Activo circulante – CSS/2005



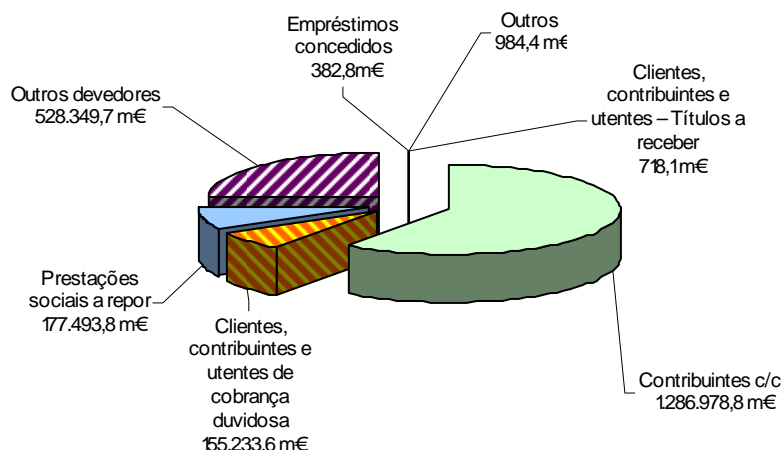
A composição destes activos na Segurança Social evidencia sobretudo a importância da tesouraria enquanto pilar do Sistema.

12.4.2.1.2.1 – Terceiros

O grupo patrimonial Terceiros, no Activo regista todas as dívidas a receber (dívidas activas) sendo relevante para a sua análise o conhecimento dos prazos de recebimento (que neste sector se subordina a aspectos legais) e o conhecimento das diferentes espécies de entidades e a natureza das operações.

No Balanço da CSS este grupo patrimonial ascende a 2.150.141 milhares de euro, repartido conforme se apresenta no gráfico, ressaltando o peso das dívidas em *Contribuintes c/c* que representam cerca de 60% e de *Outros devedores* com 24,6%, indicadores que determinam o grau de preocupação na gestão destes activos.

Gráfico XII.8 – SS – Terceiros – CSS/2005



12.4.2.1.2.1.1 – Dívidas de Terceiros – Médio e longo prazo

Desde 2003 o grupo em epígrafe releva apenas a conta *Empréstimos concedidos* na qual se integra a dívida referente ao subsídio reembolsável concedido pelo FSS à Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), em Agosto de 1987, no valor de cerca 99,8 milhares de euros, situação recorrente que continua por regularizar¹.

Em resultado do *follow up* realizado no âmbito da auditoria à Área dos Devedores (não contribuintes) à Segurança Social, por ofício datado de 23/06/2005, conforme relatado no Parecer sobre a CSS de 2004, a APPC referiu o seguinte sobre o assunto:

1. A verba de € 99.759,59 (Esc. 20.000.000\$00) foi atribuída ao Núcleo Regional do Sul da APPC em 1987 como subsídio reembolsável, conforme despacho n.º 263/SUB/MTSS/87, de 87.08.04 do Senhor Ministro do Trabalho e da Segurança Social;
2. O reembolso deveria ter sido efectuado, conforme o referido despacho, a partir das verbas recebidas pelo Fundo Social Europeu;
3. O FSE não considerou elegíveis verbas para reembolso de empréstimos, pelo que em 19 de Dezembro de 1990 se apresentou um requerimento ao Senhor Ministro do Emprego e Segurança Social, no sentido da sua prescrição;

¹ Em Pareceres anteriores, foi referido o seguinte: “O saldo relativo à conta *Empréstimos concedidos* tem origem no Fundo de Socorro Social (FSS) e respeita a um subsídio reembolsável, no valor de 99.759,58 euros, concedido à Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), em 04-08-1987, pelo então Ministro do Trabalho e Segurança Social, através do Despacho n.º 263/SUB/MTSS/87, com vista à aquisição de uma fracção de um imóvel destinado à formação profissional cujo financiamento se previa ser suportado pelo FSE. Contudo, dado que a despesa não foi considerada elegível, até à data a APPC não procedeu à sua regularização. Efectivamente, constata-se que ainda não foi dado conhecimento ao TC da solução preconizada no Despacho do Presidente do IGFSS, exarado em 21/10/2002, na Informação n.º 68/02, de 9 de Outubro, que se transcreve: “A situação financeira da APPC permite a regularização da dívida ao IGFSS e FSS. Concordo assim com a metodologia de regularização de dívida proposta (havendo que contratualizar o plano de reembolso). À consideração da Sra. Secretária de Estado.””



4. A APPC continua a aguardar a decisão superior relativa aos requerimentos feitos nos quais solicita a prescrição da dívida, a qual tem origem em 1987 e pelo facto de não cumprir o determinado no despacho, por imposição das regras do FSE. Mais conclui a APPC: “Confirmamos que reconhecemos a verba acima, a qual está reflectida nas nossas contas, e que aguardamos despacho ministerial para a sua regularização contabilística”.

Não tendo sido possível relativamente a estes factos recolher junto dos serviços elementos que permitissem perceber da decisão tomada sobre a pretensão em causa, os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas solicitaram ao Chefe do Gabinete do Secretário da Segurança Social, em 31/03/2006, informações sobre o seguimento do processo em referência¹.

Em 18/09/2006, aquela entidade enviou em resposta o Parecer n.º 8/2006 de 30/08/2006, remetido àquele Gabinete pelo IGFSS. O parecer em referência versa sobre a prescrição de dívidas em geral, sobre as decorrentes da atribuição de verbas do Fundo de Socorro Social e, bem assim, sobre as resultantes de adiantamentos concedidos por conta do OSS. No caso vertente, conclui, no ponto 6, adaptada a esta situação, e, ainda, no ponto 7 que “[a] dívida de € 99.759,58, contraída ao abrigo do despacho n.º 263/SUB/MTSS/87, de 04/08/88, não se encontra prescrita, porquanto, tendo o prazo prescricional iniciado a sua contagem no dia 1 de Janeiro de 1990, ainda não decorreram vinte anos sobre essa data”². As conclusões formuladas mereceram a concordância do actual Conselho Directivo do IGFSS.

Da análise do processo em sede de auditoria aos devedores (não contribuintes) à Segurança Social, conclui-se que a atribuição do subsídio foi efectuada sem fundamento legal e sem terem sido suficientemente acautelados os interesses da segurança social por não ter sido garantido, por qualquer forma, o reembolso do valor adiantado. Assim, considerando que:

- ◆ o subsídio foi atribuído a título reembolsável e que a aquisição do imóvel reverteu a favor da APPC;
- ◆ em conformidade com o despacho do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, exarado na Informação n.º 68/2002, “a situação financeira da APPC permite a regularização da dívida”;
- ◆ conforme se conclui no Parecer n.º 8/2006 supracitado, que mereceu a concordância do Conselho Directivo do IGFSS, o prazo para o ressarcimento da dívida não se encontra prescrito.

Em face do descrito e pese embora o tempo decorrido ainda não foi tomada nenhuma posição em definitivo sobre esta matéria.

12.4.2.1.2.1.2 – Dívidas de Terceiros – Curto prazo

O grupo patrimonial “Terceiros”, nos termos do POCISSSS releva as dívidas exigíveis a um ano. No entanto, na CSS encontram-se registadas neste grupo todas as dívidas de terceiros independentemente da sua antiguidade, não obstante especificar a sua natureza, cuja expressão financeira em 2005 integra as seguintes contas:

¹ Cfr. Ofício da DGTC, n.º 03674, de 31/03/2006.

² Por aplicação dos prazos de prescrição gerais previstos nos art.ºs 309.º a 311.º do Código Civil.

Quadro XII.64 – SS – Dívidas de terceiros – Curto prazo, em 31/12/2005

(em milhares de euros)

Dívidas de Terceiros	Activo bruto		Provisões	Activo líquido	
	Valor	%		Valor	%
Empréstimos concedidos	283,0	0,0		283,0	0,0
Clientes c/c	27,8	0,0		27,8	0,0
Contribuintes c/c	1.286.978,8	59,9		1.286.978,8	67,2
Utentes c/c	378,0	0,0		378,0	0,0
Clientes, contribuintes e utentes – Títulos a receber	718,1	0,0		718,1	0,0
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	155.233,6	7,2	136.537,0	18.696,6	1,0
Devedores pela execução do orçamento	462,1	0,0		462,1	0,0
Estado e outros entes públicos	116,5	0,0		116,5	0,0
Prestações sociais a repor	177.493,8	8,3		177.493,8	9,3
Outros devedores	528.349,7	24,6	96.633,2	431.716,5	22,5
Total	2.150.041,4	100,0	233.170,2	1.916.871,2	100,0
% do Activo total	20,6			19,5	

Fonte: CSS/2005

Conforme se observa, em 2005, as dívidas de terceiros de curto prazo, representam 19,5%, do Activo líquido, com uma posição próxima da verificada em 2004 (19,4%). A concentração deste tipo de dívidas reflecte-se, essencialmente, na conta de *Contribuintes c/c*, (67,2%) seguindo-se *Outros devedores* com 22,5% e *Prestações sociais a repor* com 9,3%.

No Quadro XII.65 apresenta-se para este grupo de contas a sua evolução no triénio de 2003/2005, conforme segue:



Quadro XII.65 – SS – Evolução das Dívidas de terceiros – Curto Prazo

(em milhares de euros)

Contas	2003		2004		2005		Variação 2004/03		Variação 2005/04	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos concedidos	1.261,8	0,1	1.171,4	0,1	283,0	0,0	(90,4)	(7,2)	(888,4)	(75,8)
Clientes c/c	56,0	0,0	99,7	0,0	27,8	0,0	43,7	78,0	(71,9)	(72,1)
Contribuintes c/c	801.623,8	51,3	1.046.308,3	58,3	1.286.978,8	67,2	244.684,5	30,5	240.670,5	23,0
Utentes c/c	601,7	0,0	541,3	0,0	378,0	0,0	(60,4)	(10,0)	(163,3)	(30,2)
Clientes, contribuintes e utentes – Títulos a receber	718,1	0,0	718,1	0,0	718,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	12.796,4	0,8	6.182,8	0,3	18.696,6	1,0	(6.613,6)	(51,7)	12.513,8	202,4
Devedores pela execução do orçamento	0,0	0,0	3.170,0	0,2	462,1	0,0	3.170,0		(2.707,9)	(85,4)
Estado e outros entes públicos	6,1	0,0	6,1	0,0	116,5	0,0	0,0	0,0	110,4	1.809,8
Prestações sociais a repor	208.730,7	13,4	248.040,4	13,8	177.493,8	9,3	39.309,7	18,8	(70.546,6)	(28,4)
Outros devedores	535.989,4	34,3	488.431,6	27,2	431.716,5	22,5	(47.557,8)	(8,9)	(56.715,1)	(11,6)
Total	1.561.784,0	100	1.794.669,7	100	1.916.871,2	100	232.885,7	14,9	122.201,5	6,8
Activo líquido total	8.472.845,2		9.275.009,8		9.837.073,0					
Dívidas de terceiros / Activo líquido total	18,4		19,3		19,5					

Fonte: Contas da Segurança Social

Em termos de evolução no triénio assinalado, apesar de se observar um aumento progressivo do total das dívidas do grupo, em termos relativos a variação de 6,8% registada de 2004 para 2005 é significativamente inferior à verificada no período homólogo anterior que tinha atingido em 14,9%. Estas variações são explicadas, como decorre da natureza dos factos subjacentes, pelo comportamento dos contribuintes cujo incumprimento aumenta e no ano em análise pelas oscilações verificadas nas contas de Prestações sociais a repor e Outros devedores.

Em resultado da análise à evolução do conjunto das contas deste grupo patrimonial no triénio 2003/2005, consideram-se pertinentes as seguintes observações:

A) Empréstimos concedidos

Nesta conta registou-se uma redução em relação ao ano transacto no valor de 888,4 milhares de euros, respeitante ao pagamento da dívida da Fundação Abreu Callado (FAC) e à amortização do “subsídio reembolsável” à Santa Casa de Misericórdia de Cascais (SCMC), situações que foram relatadas em anteriores Pareceres e objecto de auditoria do Tribunal¹

O saldo relevado nesta conta em 2005, ascende a 282.960,53 euros e respeita apenas à dívida de capital devida pela SCMC². A dívida consolidada desta entidade ascendia a 781.834,11, correspondente a 498.797,90 euros de capital acrescido de juros de mora de 283.036,21 euros, tendo sido objecto de um acordo de regularização prestacional na mesma data, no qual a SCMC se obrigou a

¹ Auditoria aos Apoios da Segurança Social à Fundação Abreu Callado, disponível em www.tcontas.pt

² A dívida relativa aos juros de mora encontra-se relevada em Outros devedores.

proceder ao seu pagamento integral cujos termos incluíam o pagamento inicial de 74.424,10 euros e a liquidação do remanescente em 60 prestações mensais iguais e sucessivas, sendo 59 de 11.790 euros e a última de 11.800,01 euros, com início em 30/01/2004. Este acordo, previa ainda, o perdão de juros vincendos no valor de 27.078,42 euros, no entanto, face às questões levantadas sobre a sua legalidade na sequência da auditoria realizada por este Tribunal foi acordado entre o IGFSS e a SCMC incluir no acordo celebrado o referido montante correspondente aos juros vincendos, mediante a introdução de duas prestações suplementares, nos dois meses subsequentes ao último pagamento.

B) Contribuintes c/c

A dívida relevada nesta conta resulta do apuramento da diferença entre a liquidação da receita com base nas contribuições declaradas mediante as respectivas folhas de remunerações cujo processamento corre na aplicação “Gestão de Remunerações” e o pagamento de contribuições nos diferentes canais de recebimento do Sistema, cuja operacionalidade e eficácia depende do funcionamento do SICCC e da Gestão de Tesouraria (GT).

Em 2005 esta conta apresenta um saldo devedor de 1.286.978,8 milhares de euros, valor que, contabilisticamente, evidencia um acréscimo de 23%, no valor de 240,7 milhões de euros, relativamente a 2004, perto da variação verificada no período homólogo anterior (244,7 milhões de euros), apesar de, em termos relativos, se evidenciar uma tendência decrescente desde 2003.

Importa salientar que a dívida de contribuições encontra-se contabilisticamente relevada em diferentes contas segundo a sua representatividade, estado, maturidade ou situação jurídica. Deste modo apresenta-se no quadro seguinte a totalidade das dívidas de contribuintes à segurança social relevadas no conjunto das contas do Activo da CSS:

(em milhares de euros)

	Valor		Variação	
	2004	2005	Valor	%
Contribuintes c/c	1.046.308,3	1.286.978,8	240.670,5	23,0
Cobrança em atraso - Contribuintes de cobrança duvidosa	309,1	309,1	0,0	0,0
Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa	45,4	45,4	0,0	0,0
Contribuintes - Títulos a receber	718,1	718,1	0,0	0,0
Total	1.047.380,9	1.288.051,4	240.670,5	23,0

Fonte: CSS/2005

Do que atrás se referiu e da observação do quadro anterior conclui-se que o impacto das medidas de recuperação de créditos denota-se ao nível da conta Contribuintes c/c a qual sem este efeito tenderia a um crescimento superior na linha de tendência dos anos anteriores, uma vez que, não havendo melhoria significativa na actividade económica a sua repercussão na formação dívida far-se-ia sentir de forma mais acentuada.

Os saldos relevados nas contas *Cobrança em atraso - Contribuintes de cobrança duvidosa*, *Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa* e *Contribuintes - Títulos a receber* referem-se a valores transitados do anterior plano de contas (31/12/2001) e conseqüentemente ainda pendentes de adequada resolução, apesar da antiguidade das dívidas.



C) Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa

A dívida relevada na conta em epígrafe, no valor de 155.233,6 milhares de euros representa em 2005, 7,2%, do grupo em análise, em termos brutos, evidenciando um peso superior ao verificado no ano anterior (6,8%). Dado que as provisões acumuladas ascendem a 136.537,0 milhares de euros, cobrindo cerca de 88% do total destes devedores o seu total líquido é de 18.696,6 milhares de euros, ressaltando da dimensão dos valores em causa a necessidade de promover medidas de acompanhamento para recuperação célere das dívidas, cujo detalhe se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.66 – SS – Evolução de “Clientes, contribuintes, utentes e beneficiários” de cobrança duvidosa

(em milhares de euros)

Designação	2003	2004	2005	Δ % 2004/03	Δ % 2005/04
Clientes de cobrança duvidosa	6,3	75,5	76,7	1.098,4	1,6
Contribuintes de cobrança duvidosa	356,5	354,5	354,5	0,0	0,0
Utentes de cobrança duvidosa	239,0	508,3	513,9	112,7	1,1
Devedores por prestações de alimentos devidos a menores	4.121,3	8.301,4	14.645,5	101,4	76,4
Outros devedores de cobrança duvidosa (beneficiários)	88.505,5	122.601,4	138.085,1	39,0	12,6
Outros devedores de cobrança duvidosa (outros)	766,9	1.602,4	1.557,9	108,9	(2,8)
Devedores por garantia salarial (litígio)			90.572,1	-	-
Total (bruto) no SIF	93.995,5	133.443,5	245.805,7	8,0	84,2
Movimento de consolidação	29.532,1	-	(90.572,1)		
Total (bruto) no Balanço	123.527,6	133.443,5	155.233,6	8,0	16,3
Provisões	110.731,1	127.260,7	136.537,0		
Total (líquido) no Balanço	12.796,5	6.182,8	18.696,6		

Fonte: CSS/2003 a CSS/2005

Esta conta apresenta um crescimento de 16,3% no período de 2005/2004, quando no período homólogo anterior esta variação tinha sido de 8%, observando-se que tal facto resulta da variação ocorrida nas dívidas por prestações de alimentos devidos a menores¹.

No que respeita à subconta de *Devedores por garantia salarial* salienta-se a alteração de critério contabilístico a partir de 2003, deixando de integrar a conta *Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa* passando estes movimentos a ser registados no âmbito da conta *Outros devedores de cobrança duvidosa* (conta 2689980001). Esta alteração não modifica o total do Activo do Balanço mas sim a sua estrutura, designadamente ao nível do posicionamento das provisões. Em 2005 manteve-se, porém, o critério seguido em 2004, que, em síntese se traduz pela relevação das provisões em causa na conta

¹ A implementação de procedimentos relativos ao reembolso de prestações processadas não conduz à eficácia desejada em virtude a suspensão do pagamento das prestações ocorrer por ordem do Tribunal, deixando o IGFSS dependente desta situação. Segundo informação do IGFSS, refere-se que em 5100 processos entrados FGADM apenas 0,1% cumpriram o estabelecido no n.º 2 do Decreto-Lei n.º 164/99, ou seja procederam ao reembolso das prestações; 99,9% são devedores em precaríssima situação económica que não têm a mínima possibilidade de reembolsar o Fundo das prestações que em sua substituição pagou aos menores.

2919 – *Provisões para outras dívidas de terceiros* (no activo)¹, dependendo da correcção à parametrização do SIF a sua correcta evidenciação no Balanço.

A subconta de Outros devedores de cobrança duvidosa inclui na quase totalidade dívidas de beneficiários relativas a prestações em mora e outras dívidas em litígio² que em 2005, no total, ascendem a 138,1 milhões de euros. Estas dívidas representam cerca de 89% do total desta rubrica e neste ano, face ao ano anterior, apresentam um crescimento 12,6%, o que, embora evidencie um crescimento significativamente menor, relativamente ao período homólogo anterior, integra na sua expressão contabilística regularizações e/ou transferências de anos anteriores por aplicação do princípio contabilístico da prudência.

Relativamente à subconta *Devedores por prestações de alimentos devidos a menores* (prestação criada pela Lei n.º 75/98, de 19 de Novembro e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de Maio) estas dívidas duplicaram a sua expressão financeira em 2004 relativamente a 2003 e registam um crescimento de 76,4% relativamente ao ano anterior, assumindo um valor de 14.645,5 milhares de euros em 2005. Tendo em conta a natureza destas dívidas³ a sua contenção depende dos mecanismos de rigor na atribuição e compensação simultânea com o pagamento de outras prestações.

Considerando o elevado grau de incobrabilidade das dívidas relevadas na conta *Cientes, contribuintes, utentes e beneficiários* é pertinente a aplicação do princípio contabilístico da prudência através da constituição de provisões nos termos previstos no POCISSSS, cuja cobertura segundo a natureza das dívidas, em termos acumulados, no triénio 2003/2005, é a seguinte:

Quadro XII.67 – SS – Evolução das Provisões sobre Clientes, contribuintes, utentes e beneficiários de cobrança duvidosa

(em milhares de euros)

Designação	2003	2004	2005
Dívidas de clientes e Outros devedores em litígio	202,2	785,6	749,6
Dívidas de contribuintes	137,2	-	-
Dívidas de utentes	-	334,7	367,7
Dívidas de beneficiários			
Devedores de prestações de alimentos a menores	2.138,5	5.225,4	12.156,5
Outros	78.721,1	120.915,0	123.263,2
Dívidas por garantia salarial	29.532,1	-	-
Total	110.731,1	127.260,7	136.537,0

Fonte: CSS/2003 a CSS/2005

¹ A análise desta situação evidenciou a necessidade de harmonizar os procedimentos automáticos (em causa) no SIF de forma a evitar lançamentos extra-contabilísticos durante o processo de consolidação.

² Desagregação não efectuada em 2005, no entanto, em 2004, estas dívidas ascendiam a 1.067,8 milhares de euros.

³ Esta conta regista os pagamentos efectuados às famílias por conta do cônjuge que tem o dever de pagar a prestação de alimentos a menores. Até estas situações serem resolvidas em tribunal, o IGFSS substitui-se ao cônjuge, no pagamento da prestação de alimentos, donde face à situação económica da maioria das famílias se torna impraticável o seu reembolso.



Através da análise do quadro supra verifica-se que as provisões para clientes, contribuintes, utentes e beneficiários de cobrança duvidosa, constituídas no exercício de 2005 no montante de 136.537 milhares de euros, correspondem a 55,5% do total das dívidas a que respeitam (vide Quadro XII.65). No detalhe observa-se que se encontram provisionadas 83% das dívidas de beneficiários por prestações de alimentos devidas a menores, 89,3% das “outras” dívidas de beneficiários, 71,6% das dívidas de utentes e cerca de 46% dos clientes e outros devedores em litígio¹.

D) Prestações sociais a repor

As *Prestações sociais a repor* encontram-se relevadas no Activo pelo valor de 177.493,8 milhares de euros, representam 8,3% do total do grupo que integram (Dívidas de terceiros – curto prazo) evidenciando uma redução face ao ano anterior de 28,4% no total. Esta conta, até 2004, registou ao longo dos anos uma tendência significativamente crescente, atingindo 13,8% do total das dívidas activas líquidas de curto prazo, no valor de 248 milhões de euros, com um acréscimo de 18,8% em 2004 em relação ao ano anterior. Estas dívidas, dada a sua natureza – dívidas dos beneficiários devidas por prestações sociais indevidamente processadas e pagas –, quando em mora, em 2003 foram objecto de provisão na conta *Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa*, devendo, dados os valores unitários em causa, aplicar-se, sempre que for caso disso, medidas de saneamento financeiro e a legislação sobre prescrição.

Em 2005, contrariando a tendência dos anos anteriores, observa-se uma redução 28,4%, justificada, na Nota 39.2 do Anexo às DF – Correções a prestações sociais a repor, com o facto de, no exercício em análise, terem sido efectuadas diversas regularizações aos saldos relevados nesta conta e na conta 57788 – “Reservas decorrentes da transferência de activos – Outros” referentes aos exercícios de 2002 a 2004, que ocorreram no âmbito da transferência dos débitos de beneficiários relativos a “prestações sociais a repor”, dos CDSS para o CNP. Refere ainda a mesma Nota que à data de encerramento da conta ainda existem situações desta natureza por concluir.

A título informativo apresenta-se a distribuição do saldo desta conta em 31/12 pelas subentidades do ISS, cabendo, como se observa, aos Centros distritais do Norte e LVT e ao CNP o maior volume financeiro contabilizado.

¹ Relativamente ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores o IGFSS solicitou ao IIESS o desenvolvimento de uma nova aplicação que propicie um controlo mais rigoroso dos procedimentos ao nível do controlo interno do registo de dados dos menores, nomeadamente no que respeita à obtenção de certidões de nascimento ou de sentenças judiciais que indiquem a idade do menor, para suporte dos registos. No entanto a falta de recursos do IIESS tem diferido esta solicitação.

Quadro XII.68 – SS – Saldo de “Prestações sociais a repor”, em 31/12

(em euros)

Regiões	2004	2005		Δ % 2005/04
		Valor	%	
Norte	28.180.736,34	50.967.374,74	29,6	80,9
Centro	12.558.267,00	26.870.012,85	15,6	114,0
L.V. Tejo	15.853.563,55	47.031.453,23	27,3	196,7
Alentejo	4.331.750,35	9.095.053,30	5,3	110,0
Algarve	3.780.791,65	7.729.852,47	4,5	104,5
CNP	178.118.619,50	30.656.993,74	17,8	(82,8)
Total	242.823.728,39	172.350.740,33	100	(29,0)

Fonte: SIF da Segurança Social

A constatação da falta de veracidade que subjaz ao saldo da conta “Prestações sociais a repor” na base de que este se encontra empolado derivado aos movimentos contabilísticos incorrectamente registados ao longo dos exercícios económicos e o valor das transferências de activos registados univocamente pelo CNP na conta de Fundo patrimonial 5778 – *Reservas decorrentes de transferências de activos – Outros*, desde o ano de 2002 até ao ano de 2005, levou o ISS a considerar premente o desencadeamento de uma série de acções entre o ISS (Serviços Centrais, CNP e CDSS) e o IGFSS, por forma a efectuar o levantamento de todas as situações passíveis de correcções e a harmonizar os procedimentos necessários à rectificação das mesmas. O objectivo principal do conjunto de acções é a regularização (com base em pressupostos previamente definidos e aceites pelas partes envolvidas) do saldo da conta 265 no CNP, por forma a que a mesma reflecta apenas os valores de prestações sociais a regularizar por conta de “pensões”, e o equilíbrio da conta 5778 – *Reservas decorrentes da transferência de activos – Outros na consolidação de contas do ISS*¹.

¹ O reporte da situação efectuado pelos serviços competentes na Informação n.º 11/2006 do ISS mereceu no respectivo Parecer a concordância do Conselho Directivo, por Despacho de 13/04/2006, que pela sua clareza e importância se passa a transcrever:

“Os procedimentos existentes entre CDSS e o CNP relativamente ao modo como eram transferidos os débitos de beneficiários relativos a prestações sociais a repor, dos CDSS para o CNP e a forma como esse os contabilizava conduziram ao enorme desequilíbrio do fundo patrimonial do ISS, IP pelo registo quase que unívoco das transferências dos activos na conta 5778 – Reservas Decorrentes de Transferências de Activos – Outros, bem como um saldo muitíssimo elevado sem correspondência à realidade na conta 265 – Prestações Sociais a Repor.

Após a avaliação da situação feita entre o ISS, IP, que envolveu o CNP, CDSS e Serviços Centrais, e o IGFSS, IP foi feito um trabalho de análise aos registos em SIF e aos dados informáticos fornecidos pelo CNP. Desse trabalho é apresentada a proposta de regularização para 2005. Constata-se que as regularizações a efectuar serão mais amplas e a concretizar em 2006. Assim, para 2005 propõe-se a regularização do fundo patrimonial, por forma a ter uma expressão correcta, e da conta 265 – Prestações Sociais a Repor do CNP, de modo a que esta expresse nas demonstrações financeiras os reais débitos em dedução nas pensões de acordo com os dados informáticos fornecidos.

Para 2006 serão regularizadas as diferenças entre os débitos gerados em SICC e os débitos deduzidos pelo CNP, que não puderam ser considerados em 2005 pelo atraso com que o SICC os remeteu ao CNP. Também para 2006 se torna necessário regularizar a conta 265 – Prestações Sociais a Repor dos CDSS por forma a que esta expresse contabilisticamente os débitos existentes em SICC (se SICC fornecer a informação).

As fragilidades encontradas são:

- a não desagregação por CDSS da informação do CNP de Janeiro a Julho de 2002;
- a desagregação por CDSS por NISS, o que na realidade pode não corresponder ao CDSS real;
- a impossibilidade que os CDSS tiveram em tempo útil de conferir a informação enviada para este efeito.

As situações referidas vão fazer reportar para 2006 a futura análise regularização.

As regularizações a efectuar traduzem-se no seguinte:

I – No CNP



Apresenta-se no quadro seguinte a desagregação, por natureza, das prestações sociais a repor relevadas no ISS, cuja variação no período 2004/2005, conforme atrás exposto, reflecte o resultado decorrente do apuramento efectuado em sede de correcção às contas e harmonização de procedimentos, com vista a compatibilizar a informação residente nas bases de dados com o saldo contabilístico, dando origem a movimentos contabilísticos de grande significado nas suas subentidades.

Quadro XII.69 – SS – “ Prestações sociais a repor” por natureza

(em euros)

Prestações	2004	2005	Variação 2005/2004
RMG	9.850.760,27	12.058.041,75	2.207.281,48
RSI		7.214.419,39	7.214.419,39
Subsídio familiar/abono de família	1.851.620,79	5.646.276,00	3.794.655,21
Subsídio social desemprego	11.588.727,28	28.119.668,34	16.530.941,06
Subsídio de doença	8.434.309,83	9.514.954,63	1.080.644,80
Subsídio de desemprego	24.736.204,46	68.594.524,72	43.858.320,26
Prestações não identificadas	2.320.734,52	2.728.250,93	407.516,41
Pensões	173.572.433,65	30.435.647,61	(143.136.786,04)
Outros	10.468.937,59	8.038.956,96	(2.429.980,63)
Total	242.823.728,39	172.350.740,33	(70.472.988,06)

Fonte: SIF da Segurança Social

No caso particular do CNP o impacto destas correcções traduziu-se num apuramento efectivo do saldo no valor de 49.791.092,81 euros, o qual em 31/12/2005 se cifrou em 30.656.993,74 euros em virtude de ter sido efectuado um movimento de transferência para devedores de cobrança duvidosa no valor de 19.134.099,07 euros. Nesta entidade a correcção do saldo em 82,8%, no montante de (-) 147.461.625,76 euros, é materialmente relevante e traduz uma evidência da falta de fiabilidade e consistência que afectou as demonstrações financeiras de anos anteriores.

E) Outros devedores

Esta rubrica *Outros devedores*, relevada no Balanço da CSS por 528.349,7 milhares de euros, com um total de provisões de 96.633,2 milhares de euros, perfazendo em termos líquidos o total de 431.716,6

- Reconhecimento e contabilização como pensões do valor de 39.650.983,21 €, para os quais já foi providenciado o - respectivo orçamento;
- Regularização e alteração dos procedimentos contabilísticos relativos a indemnizações e contribuições, no valor de 23.396.391,46 € e 3.504.804,64 €, respectivamente;
- Rectificação de 116.283.880,00 € relativos aos débitos compensados com pensões e nunca contabilizados na conta 265 – Prestações Sociais a Repor;
- Regularização do saldo no valor de 67.018.452,05 € da conta 265 – Prestações Sociais a Repor, com base na adequação do saldo contabilístico à conta corrente informática.

2 – Nos CDSS

- Reconhecimento das transferências de activos para o CNP no valor de 114.918.129,83 €
- (...)
- A partir do corrente ano vai implementar-se a transferência de activos dos ficheiros SICC-CNP com contabilização automática no CNP e CDSS, em período a estabelecer, pelo que esta situação não voltará a acontecer”.

milhares de euros, constitui-se como um conjunto de contas residuais do grupo patrimonial em análise que, em termos de agregação, nas instituições, ascende a 1.643.273 milhares de euros, valor que, no processo de consolidação foi afectada pelos seguintes ajustamentos prévios:

(em euros)

Saldo inicial (bruto) das contas (262+263+267+268) das Instituições	1.643.273.040,62
Anulação das dívidas relevadas no CNPRP	(760.648.478,12)
Anulação de dívidas de contribuições da RAM cobradas no Continente	(55.136.549,00)
Uniformização das contas que relevam os valores em dívida referentes a pagamentos efectuados no âmbito da "Garantia salarial"	(91.251.404,39)
Outros movimentos de consolidação	(304.520.054,85)
Valor líquido de "Outros devedores" relevado na CSS	431.716.554,26

Fonte: IGFSS

O valor relevado em "Outros movimentos de consolidação" corresponde à anulação das dívidas activas e passivas entre as entidades inseridas no perímetro, no valor de (304.520.054,85 euros).

Com vem sendo referido em Pareceres anteriores, esta conta engloba uma pluralidade de situações em débito que, em bom rigor, deveriam ser relevadas em dívidas de médio e longo prazo, ou mesmo irre recuperáveis, com tratamento contabilístico adequado.

Apresenta-se no quadro seguinte a variação verificada, nesta conta, em termos consolidados observando-se, no triénio, uma redução de 3,6% no Activo bruto, por força do aumento das provisões, designadamente devidas à reclassificação das dívidas por garantia salarial, provoca uma redução do Activo líquido de 19,5%.

(em milhares de euros)

Período	Activo Bruto	Provisões	Activo Líquido
2003	547.907,2	11.917,8	535.989,4
2004	545.348,0	56.916,4	488.431,6
2005	528.349,7	96.633,2	431.716,5
Varição (2005-2003)	(19.557,5)	84.715,4	(104.272,9)
%	(3,6)	710,8	(19,5)

Fonte: Balanço das CSS

Ainda no âmbito da análise à conta de "Outros devedores", dada a importância do princípio da prudência, patenteadado numa correcta política de constituição de provisões, procede-se à sua desagregação, em termos acumulados, pelas entidades responsáveis pelas mesmas:



(em euros)

Entidades	Saldo 31-12-2005	Provisões			
		Acumuladas			Do ano
		2003	2004	2005	
IGFCSS	10.892.091,22	916.250,91	1.034.168,34	0,00	(1.034.168,34)
IGFSS	367.681.278,64	2.621.211,78	3.014.027,19	3.380.087,48	366.060,29
ISS	259.738.724,63	7.905.329,99	1.117.478,43	1.528.156,85	410.678,42
CAF dos Emp. Bancários	4.713,06	2.892,44	1.686,85	1.444,17	(242,68)
FSS	472.095,91	472.095,91	472.095,91	472.095,91	0,00
FGS	679.328,26	*	51.276.939,85	91.251.404,39	39.974.464,54
Total	639.468.231,72	11.917.781,03	56.916.396,57	96.633.188,80	39.716.792,23
Movimentos de consolidação	111.118.488,66				
Total consolidado	528.349.743,06	11.917.781,03	56.916.396,57	96.633.188,80	39.716.792,23

*Ver nota explicativa neste ponto.

Fonte: Contas das Instituições consolidadas

Pese embora a inexistência de informação qualitativa no Anexo ao Balanço consolidado, sobre esta área, o resultado da análise efectuada, com base nos registos das instituições, por acesso on line ao SIF, permite os seguintes comentários:

- ◆ As provisões constituídas pelo IGFCSS respeitavam às rendas em dívida do Hospital de Cascais. Não obstante esta entidade integrar o sector público administrativo optou por deduzir ao activo do FEFSS as rendas por receber por razões que se prendem com a consistência de dados entre o valor da carteira e o valor de balanço em detrimento do estipulado no ponto 2.7.1 das Considerações técnicas do POCISSSS;
- ◆ No IGFSS as provisões acumuladas e do ano respeitam às seguintes situações:

Situações provisionadas	Até 2003	2004	2005	Observações
Fundação Abreu Callado	88.369,32€	9.223,03€	-	Situação resolvida em 2005.
APPC ¹	69.160,26 €	-	-	Adiantamento para acções de formação profissional do FSE.
Rendas, multas e indemnizações	2.391.590,24 €	383.592,38 €	463.652,74€	Rendas relativas a imóveis em dívida pelos inquilinos com uma mora variada.
Remunerações a repor	13.438,22 €	-	-	Antiguidade superior a 24 meses ² .
SOEMES, SA	58.653,64 €	-	-	Juros devidos pela empresa em contencioso jurídico decorrente da acção instaurada pelo IGFSS.
Total	2.621.211,68	392.815,41€	463.652,74€	

- ◆ As provisões acumuladas e do ano relevadas na conta do ISS respeitam aos movimentos efectuados por cada uma das suas subentidades, que em 2005 foram as seguintes:

(em euros)

Código de Entidade	Entidade	Provisões			
		Acumuladas			Do ano
		2003	2004	2005	
2011	Centro Distrital de Lisboa	391.413,43	404.982,95	389.904,76	(15.078,19)
2013	Centro Distrital de Setúbal	0	5.454,73	5.454,73	0,00
2022	Centro Distrital de Beja	0	169.480,12	167.956,68	(1.523,44)
2035	Centro Distrital de Leiria	10.307,86	150,84	194,00	43,16
2041	Centro Distrital de Braga	0	63.355,01	52.577,76	(10.777,25)
2043	Centro Distrital do Porto	187.568,20	246.480,48	123.119,48	(123.361,00)
2051	Centro Distrital de Faro	227.531,14	227.531,14	534.796,92	307.265,78
2060	Centro Nacional de Pensões	7.088.509,36	0,00	0,00	0,00
Total SIF		7.905.329,99	1.117.435,27	1.274.004,33	156.569,06
Total no ISS				1.528.156,85	254.152,52

Fonte: SIF da Segurança Social

¹ Esta dívida é respeitante à parte ainda não restituída dos adiantamentos feitos pelo IGFSS à APPC, nos anos de 1988 e 1989, para desenvolvimento de um Projecto de Formação Profissional co-financiado pelo FSE e promovido por esta associação, com a referência n.º 87.692/P. Pese embora a APPC reconheça a dívida relativa ao adiantamento concedido, esta entidade aguarda sancionamento da proposta feita ao Ministro da Tutela, em 08/07/2003 e 19/01/2005, para autorização da prescrição da dívida. Anteriormente, a APPC, através do ofício n.º 753/02, de 13/08, em resposta ao ofício do IGFSS, n.º 8950, de 25/06/2002, informava que, relativamente ao adiantamento em análise: “Se o entendimento do Sr. Ministro e do IGFSS for no sentido da não prescrição da dívida ... estaríamos disponíveis para efectuar a liquidação em parcelas trimestrais e iguais correspondendo cada uma a 1/40 da totalidade (€1.729,01).”.

² Não obstante tratar-se de uma dívida provisionada, dada a natureza dos custos associados – custos com pessoal, deverá tomar-se em consideração a não repetição destas situações.



Tal como referido no Parecer sobre a CSS de 2004, o montante relevado pelo CNP em 2003 respeitava a provisões que integraram incorrectamente esta conta (2919 – Outras dívidas de terceiros) tendo sido corrigidas para a conta 29148 – Dívidas de beneficiários. Reitera-se a observação de que os factos relevantes devem ser divulgados em comentário apropriado no Anexo às demonstrações financeiras, quer da entidade em causa quer da Conta consolidada.

- ◆ Não se tendo registado alteração nesta conta no FSS desde 2003, estas provisões respeitam a 472 contribuintes devedores de contribuições e multas, respectivamente, no valor de 310.886,10 euros e 161.209,81 euros, no total de 472.095,91 euros, que foram participadas à repartição de finanças respectiva, referentes aos anos de 1970 a 1987, devendo equacionar-se, como já referido no Parecer antecedente, uma eventual iniciativa legislativa ou normativa em ordem ao saneamento destas dívidas, tendo em conta o seu valor médio.
- ◆ Em 2005, o IGFSS corrigiu, em sede de consolidação, a contabilização das dívidas por garantia salarial efectuada pelo FGS, uniformizando o critério para relevação das dívidas referentes a pagamentos efectuados no âmbito da "garantia salarial", dado que esta entidade tem procedido à relevação das dívidas e das provisões de forma não uniforme conforme se relatou na análise à conta 218 – *Cientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa*¹.

Serão incluídas neste ponto as conclusões consideradas pertinentes extraídas da auditoria à área de devedores (não contribuintes) à segurança social remetida para contraditório em 20/11/2004.

12.4.2.1.2.2 – Disponibilidades

Com a integração do universo das instituições no perímetro de consolidação, o que se verifica desde 2002, a massa patrimonial mais relevante no conjunto dos activos da CSS é composta por disponibilidades, que, em 2005, representam 73,3% do total do Activo líquido do Balanço consolidado, posição que já assumia no ano anterior (73,2%) e que relativamente ao período homólogo de 2003 configura um decréscimo de 1,2 p.p..

Dada a natureza das instituições que compõem o sistema de segurança social, esta concentração pode considerar-se normal dado que os saldos relevados pelo IGFSS – instituição que gere o FEFSS – constituem a quase totalidade do valor registado em *Títulos negociáveis*.

A evolução das contas deste grupo patrimonial, no triénio 2003/2005, apresenta a seguinte estrutura:

¹ Em 2003 e 2004 o FGS contabilizou correctamente a dívida por garantia salarial. Contudo as provisões associadas foram correctamente constituídas procedendo o IGFSS em sede de consolidação à respectiva correcção. Em 2005 o FGS relevou incorrectamente a dívida na conta de "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" e fez associado a esta as respectivas provisões, quando deveria ter utilizado a conta "Outros devedores".

Quadro XII.70 – SS – Evolução das contas de Disponibilidades

(em milhares de euros)

Contas	2003	2004	2005	Variação 2004/03		Variação 2005/04	
				Valor	%	Valor	%
Títulos negociáveis	4.853.633,8	5.296.946,7	5.553.355,6	443.312,9	9,1	256.408,9	4,8
IGFCSS/FEFSS	4.831.633,8	5.272.946,7	5.461.755,6	441.312,9	9,1	188.808,9	3,6
Restantes instituições	22.000,0	24.000,0	91.600,0	2.000,0	9,1	67.600,0	281,7
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	1.462.381,2	1.489.837,7	1.658.410,0	27.456,5	1,9	168.572,3	11,3
Depósitos em instituições financeiras	1.456.574,7	1.486.486,8	1.653.691,7	29.912,1	2,1	167.204,9	11,2
IGFCSS/FEFSS	325.817,7	224.664,1	418.729,0	(101.153,6)	(31,0)	194.064,9	86,4
Restantes instituições	1.130.757,0	1.071.514,0	1.234.962,7	(59.243,0)	(5,2)	163.448,7	15,3
Caixa	5.806,5	3.350,9	4.718,3	(2.455,6)	(42,3)	1.367,4	40,8
Total	6.316.015,0	6.786.784,4	7.211.765,6	470.769,4	7,5	424.981,2	6,3
Activo Líquido	8.472.845,2	9.275.009,7	9.837.073,0				
%	74,5	73,2	73,3				

Fonte: CSS/2003 a CSS/2005 e Informação do IGFSS

O art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, confere ao IGFSS a competência para estabelecer relações com as instituições do sistema bancário ou financeiro, podendo para o efeito negociar aplicações de capital, constituir depósitos e contrair empréstimos de curto prazo que se mostram necessários à execução do orçamento nos termos do n.º 2 do art.º 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Em 2005 não se verificou a contracção de empréstimos a que se refere o n.º 2 do decreto-lei de execução orçamental, através de linhas de crédito para financiamento intercalar de acções de formação profissional, como, aliás, se vem verificando desde 2002.

No âmbito do relacionamento com o sistema bancário ou financeiro, e relativamente às aplicações financeiras efectuadas no decorrer de 2005, o IGFSS informou o seguinte: “(...) foram constituídas aplicações financeiras de curto prazo, tendo em vista assegurar a rendibilização de excedentes pontuais de tesouraria, mediante o recurso a instrumentos disponíveis no mercado, em cumprimento do objectivo estatutário no que se refere à gestão financeira do sistema de segurança social.

Os referidos objectivos de maximização da rendabilidade, sujeitos a monitorização sistemática, por confronto com as taxas do MMI, concretizaram-se através de aplicações financeiras junto do sistema bancário (...).”

Estabelece ainda o n.º 4 da mesma disposição legal que para a realização das operações acima descritas o IGFSS pode recorrer aos serviços do Estado pela DGT, devendo para a realização de operações activas nomeadamente o recurso a financiamentos em idênticas condições, recorrer preferencialmente aos serviços desta Direcção-Geral. Relativamente a este assunto o IGFSS informou que “Durante o exercício de 2005 não se verificou a constituição de aplicações financeiras através da DGT, tendo no entanto ocorrido, em 2005.01.04, o vencimento de duas aplicações constituídas na DGT no final de 2004” no montante de 48.704.256,00 euros, a que corresponderam juros líquidos no valor de 11.724,38 euros.

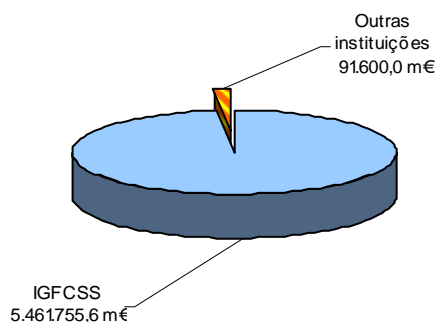


Em resultado das verificações efectuadas com base nas demonstrações financeiras das entidades consolidadas e das confirmações obtidas através do SIF, complementadas com informação prestada pelo IGFCSS, extraem-se as observações consideradas relevantes, das quais se salientam as relativas às seguintes contas:

A) Títulos negociáveis

Os *Títulos negociáveis* representam cerca de 77% das disponibilidades relevadas no Balanço, ascendendo a 5.553.355,6 milhares de euros, sendo, na quase totalidade, objecto de gestão por parte do IGFCSS, como já referido, enquanto entidade gestora do FEFSS¹. No período 2004/2005, verificou-se uma evolução positiva de 4,8%, no valor de cerca de 256.408,9 milhares de euros, registando um decréscimo relativamente ao ano anterior cuja variação positiva foi de 9,1%.

Gráfico XII.9 – SS – Títulos negociáveis em 31/12/2005



Como se observa a quase totalidade dos títulos negociáveis integram a carteira do IGFCSS. No quadro seguinte procede-se à desagregação destes activos por tipo de produto:

Quadro XII.71 – SS – Evolução de Títulos negociáveis

(em milhares de euros)

Designação	2003		2004		2005		Δ 2005/2004	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Acções	501.154,7	10,4	780.725,0	14,7	1.087.716,2	19,6	306.991,2	39,3
Obrigações e títulos de participação	709.404,4	14,6	529.994,1	10,0	392.073,4	7,1	(137.920,7)	(26,0)
Títulos da dívida pública	3.280.721,2	67,6	3.679.840,8	69,5	3.734.571,3	67,2	54.730,5	1,5
Outros títulos	297.615,7	6,1	224.002,9	4,2	176.600,0	3,2	(47.402,9)	(21,2)
Outras aplicações de tesouraria	64.737,7	1,3	82.383,9	1,6	162.394,7	2,9	80.010,8	97,1
Total	4.853.633,7	100,0	5.296.946,7	100,0	5.553.355,6	100,0	256.408,9	4,8

Fonte: IGFCSS – Balanço Analítico 2004 a 2003

¹ Os bens mobiliários classificados em Títulos negociáveis são analisados no capítulo Património financeiro do IGFCSS.

Da análise aos dados apresentados tiram-se as seguintes ilações:

- ◆ A carteira de *Títulos negociáveis* gerida pelo IGFSS ascendeu, no final de 2005, a cerca de 5.461.755,6 milhares de euros, representando, relativamente a 2004, um acréscimo de 3,6%, no valor de 188.808,9 milhares de euros, evolução bastante inferior à verificada no período homólogo antecedente, cuja variação se fixou num acréscimo de 9,1%.
- ◆ A parcela dominante desta carteira respeita a *Títulos da Dívida Pública* cujo montante atingiu 3.734.571,3 milhares de euros, o que significa quase 67,2% da totalidade dos títulos administrados pelo mesmo instituto, registando-se um acréscimo, relativamente a 2004, na ordem de 1,5% (cerca de 54.730,5 milhares de euros);
- ◆ As *Acções* constituem-se como a segunda parcela mais expressiva deste conjunto com cerca de 1.087.716,2 milhares de euros (19,6% do total, numa tendência sempre crescente ao longo destes três anos) e, denotando um crescimento de 39,3% relativamente ao ano anterior;
- ◆ As *Obrigações e Títulos de participação*, que tradicionalmente, desde 2002, representavam a segunda fatia mais importante desta carteira, têm vindo a perder peso relativo ao longo do triénio analisado – 18,8% em 2002; 14,6% em 2003; 10% em 2004 e 7,1% em 2005 – situando-se, neste ano, o seu volume financeiro em cerca de 392.073,4 milhares de euros;
- ◆ Por último, referência às duas parcelas residuais: *Outros títulos* com 3,2% equivalentes a 176.600 milhares de euros, que integram certificados de depósitos de curto prazo (CDCP) aplicados pelo IGFSS no BES no valor de 91.600 milhares de euros; e *Outras aplicações de tesouraria* no valor de 162.394,7 milhares de euros, que correspondem a 2,9% do total destes activos.

B) Depósitos em instituições financeiras e Caixa

A componente das disponibilidades relevada em *Depósitos em instituições financeiras e Caixa*, considerada na sua globalidade, ascende no ano em análise a cerca de 1.658.410 milhares de euros, evidenciando em relação a 2004 um acréscimo de 11,3%, no montante de 168.572,3 milhares de euros. Esta variação relativamente à registada no período homólogo anterior (+) 1,9% significa, no final do ano, uma maior liquidez imediata do sistema, traduzida nas seguintes componentes:

- ◆ *Depósitos em instituições financeiras* que em 31/12/2005 atingiram o valor de 1.653.691,7 milhares de euros e representam a quase totalidade (99,7%) do valor relevado nesta conta, sendo de salientar o acréscimo de 11,2% registado em 2005, face à variação verificada nos anos anteriores, isto é, de 2% e 2,1%, respectivamente em 2004 e 2003;
- ◆ *Caixa* que, ao invés da situação verificada no ano anterior, apresenta um significativo acréscimo de 40,8%, contrariando as orientações definidas pelo IGFSS, designadamente na Circular n.º 16/CD/2005, de 14 de Dezembro, em cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, para a devolução das disponibilidades excedentárias¹.

Apresenta-se no quadro seguinte a dispersão do total das disponibilidades relevadas no Balanço da CSS pelas instituições do Sistema e respectiva comparação com os dados do ano anterior:

¹ A Circular Normativa n.º 16/CD/2005 estabeleceu o prazo de 29 de Dezembro de 2005 para as Instituições de Segurança Social procederem à transferência para o IGFSS, do montante das disponibilidades excedentárias, garantindo desse modo o respectivo equilíbrio da execução do seu orçamento, reflectido num saldo final tendencialmente nulo.



Quadro XII.72 – SS - Distribuição dos Depósitos em Instituições financeiras e Caixa por Instituições – 2005/2004

Instituições	Caixa (em €)	Depósitos à ordem (em €)	Depósitos a prazo (em €)	Total de Depósitos e Caixa em 2005 (em €)	%	Total de Depósitos e Caixa em 2004 (em €)
IGFSS	19.128,98	375.958.952,08	630.677.000,00	1.006.655.081,06	60,7	939.165.879,91
ISS	4.183.361,85	51.622.705,66	0,00	55.806.067,51	3,4	72.794.004,32
IGFCSS	0,00	316.474.311,31	102.254.711,41	418.729.022,72	25,2	224.664.094,02
DAISS	0,00	13.492.278,31	0,00	13.492.278,31	0,8	9.038.657,94
FSS	0,00	26.964,95	18.457.000,00	18.483.964,95	1,1	23.953.360,32
FESSP da Banca dos Casinos	0,00	316.115,89	23.450.000,00	23.766.115,89	1,4	25.297.005,40
IIES	0,00	899.602,62	0,00	899.602,62	0,1	1.202.637,39
CNPRP	0,00	1.242.971,93	0,00	1.242.971,93	0,1	1.844.574,14
FGS	0,00	554.257,41	0,00	554.257,41	0,0	590.763,86
RAM	4.054,06	29.047.180,73	0,00	29.051.234,79	1,8	24.929.248,61
RAA	489.095,15	25.356.172,13	63.400.000,00	89.245.267,28	5,4	70.812.595,63
CPPCPR Marconi	22.611,56	0,00	0,00	22.611,560	0,0	21.188,25
Restantes Caixas de Previdência	31,67	478.627,18	0,00	478.658,85	0,0	616.169,21
Diferença na RAA		(17.184,34)		(17.184,34)		
Total na CSS	4.718.283,27	815.452.955,86	838.238.711,41	1.658.409.950,54	100	1.394.930.179,00
% em 2005	0,3	55,3	44,4	100		
Total em 2004	3.350.953,34	928.363.974,52	558.122.815,97	1.489.837.743,83¹		
% em 2004	0,2	62,3	37,5	100		

Fonte: SIF da Segurança Social.

Relativamente à diferença detectada na RAA entre a conta individual e o registado no SIF, salienta-se que esta diferença se refere a verbas do Orçamento da Região Autónoma, não contempladas na execução do Orçamento da Segurança Social.

Da observação e análise do quadro anterior observa-se o seguinte:

- ◆ O IGFSS representa 60,7% do total das disponibilidades constituídas por caixa e depósitos, repartidos em termos dos activos totais deste grupo patrimonial em *Depósitos à ordem* (37,3%) e em *Depósitos a prazo* (62,6%), assumindo o controlo da maior parte destes activos na senda do cumprimento da sua missão reforçada pelo estipulado no ponto iii) da alínea d) do n.º2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, que reforça as atribuições do IGFSS quando refere nas suas competências: “desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança

¹ Este valor encontra-se afectado de um movimento de correcção às contas no IGFSS, efectuado em sede de consolidação, no montante de 94.907,6 milhares de euros. Cfr. 12.4.2.2.5 do Parecer sobre a CSS de 2004.

*social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação de receitas e dos respectivos fundos movimentados pela rede de cobranças*¹;

- ◆ Os depósitos à ordem e a prazo do IGFCSS no total de 418.729 milhares de euros, representam 25,2% do total dos depósitos e caixa, com um aumento de 86,4% relativamente ao ano anterior. Nesta entidade estes activos representam 6,8% do total do respectivo Balanço, constituindo este saldo, à data de encerramento da conta (31/12/2005), o fundo de maneiço necessário para responder às ofertas do mercado financeiro em ordem a uma maior eficiência na gestão dos fundos para capitalização;
- ◆ O ISS detinha, à mesma data, 3,4% das disponibilidades totais da CSS em depósitos e caixa. Dada a dispersão geográfica das subentidades do ISS e conseqüentemente o número de tesourarias que lhe correspondem, em 2005 assistiu-se a um aumento das disponibilidades em numerário, relativamente ao ano anterior (+42,3%), o que não está em sintonia com o exposto pelo IGFS sobre a situação, no seu Relatório e Contas, quanto à concretização da tesouraria única da Segurança Social que refere “*ao nível dos recebimentos os actuais canais de cobrança asseguram já a centralização dos recebimentos em contas do IGFS, no que respeita a contribuições, independentemente do canal utilizado para o recebimento (banca, CTT, Multibanco, tesourarias do Sistema de Segurança Social, cartas-cheques dos tribunais, etc.)*”.

Em sede de contraditório o IGFS, através do ofício n.º 201330, de 12 de Dezembro de 2006, inserto do Volume III – Anexos, sobre este assunto vem referir o seguinte:

“Estes valores em Caixa, no ISS, justificam-se, na sua maioria, pela existência de cobranças relativas a receitas do IGFS (contribuições e juros de mora), registadas na conta 116 – Contribuições e Juros de Mora a Depositar.

Trata-se de cobranças efectuadas, junto das tesourarias dos Centros Distritais, no final do ano, cujo depósito ocorreu na sua totalidade no início do ano de 2006, processo regulado pela Circular Normativa n.º 38/2002, (...).

Conclui-se que o acréscimo dos valores em Caixa tem justificação no crescimento dos valores cobrados nos últimos dias do final de 2005.”

Em sede de contraditório o ISS, IP, através do ofício n.º 41336 de 12 de Dezembro, incluído no Volume III – Anexos, refere que a:

“(…) evolução do saldo de caixa de 2004 para 2005, (...) respeita na sua quase totalidade a contribuições pagas nos últimos dias do exercício de 2005 nas tesourarias.”

O objectivo das evidências demonstradas em sede de Parecer, neste contexto, tem sido ao longo dos anos evidenciar a responsabilidade das instituições na salvaguarda e rendibilidade das suas disponibilidades relevadas no Activo e analisar o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

O IGFS, responsável pela implementação da Tesouraria Única da Segurança Social, tem vindo a aperfeiçoar o sistema de controlo de gestão com enfoque na minimização e redução dos custos financeiros associados ao abastecimento financeiro das instituições, às transferências interbancárias, à imobilização desnecessária de fundos em contas bancárias e detectar e rentabilizar os excedentes de tesouraria dispersos pelas instituições do Sistema. Trata-se, nesta fase, de um objectivo cuja agilização

¹ Competências reforçadas pela nova Lei de Enquadramento Orçamental, a qual criou um regime especial de execução do OSS, atribuindo ao IGFS as competências de tesouraria única do sistema e reforçando a sua autonomia e responsabilidade ao nível do controlo orçamental.



depende da conclusão das aplicações informáticas que interagem nesta área, designadamente o SGC e SICC em integração/conexão com o GT e o SIF.

Em sede de contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 201330 de 12/12/2006, constante do Volume III – Anexos, acerca do ponto de situação da Tesouraria Única refere que:

“(...) tendo ainda presente os comentários do IGFSS ao anteprojecto de Parecer sobre a CSS/2004, de referir que no passado dia 30 de Novembro foi concretizada a apresentação ao ISS, IP do modelo relativo aos pagamentos efectuados às IPSS, cujos processamentos decorrem do módulo específico do SIF para as IPSS, tendo o modelo sido aprovado, perspectivando-se a sua aplicação para 2007 (...)”

Garantias e Avals

A conta *Depósitos a prazo*, conforme já referido, em termos consolidados representa 44,4% do total das disponibilidades no exercício de 2005, atingindo 735.984 milhares de euros, relevados nas contas individuais das entidades consolidadas indicadas no quadro supra com predomínio da representatividade do IGFSS.

Segundo informação deste Instituto e de acordo com o seu Anexo às demonstrações financeiras, em 2005, não houve lugar a responsabilidades por garantias prestadas sobre bens passíveis de constituição de penhores. Relativamente às situações relatadas em anteriores Pareceres, e pese embora nada seja referido no Anexo da CSS, subsiste ainda a seguinte:

a) Indústria SOEMES, SA

Resultante do contrato estabelecido com o IGFSS, em 24/10/2000, foi efectuado um depósito a prazo, no montante de 558.635,60 euros, para salvaguarda de uma dívida da Indústria SOEMES, SA ao Montepio Geral, cuja garantia foi accionada em 25/04/2002.

O IGFSS, em resposta ao ofício n.º 4.171, de 26/03/2004, do TC, emitiu a Nota de Serviço n.º 101, de 30/03/2004, na qual informou o ponto de situação com base na informação jurídica do seu Gabinete Jurídico Contencioso, a saber:

- ◆ Em 29.12.2003, a SOEMES, SA procedeu ao pagamento ao IGFSS de 500.000 euros, liquidando assim a parte correspondente ao capital do empréstimo do Montepio Geral à SOEMES.
- ◆ Relativamente à parte restante do depósito do IGFSS (58.635,60 euros), correspondente aos juros do referido empréstimo do Montepio Geral à SOEMES¹, encontra-se por regularizar, dado que o banco levantou a totalidade do depósito, sem, previamente, informar quer a SOEMES quer o IGFSS;
- ◆ Está a decorrer em tribunal uma acção instaurada pelo IGFSS contra a SOEMES e o Montepio Geral, tendo em vista o reembolso dos juros devidos ao IGFSS, uma vez que o montante do capital em dívida, já foi integralmente pago.

¹ Conforme referido no ponto 12.4.2.2.4 – Dívidas de curto prazo.

- ◆ Com efeito, o Gabinete Jurídico Contencioso do Instituto encontra-se em negociações com os mandatários do Montepio Geral para levarem a cabo uma transacção judicial relativamente aos juros peticionados na sobredita acção.

Da análise às contas constatou-se que a quantia remanescente em dívida se encontra relevada numa conta do grupo 268 – *Outros devedores e credores*, aguardando-se o resultando das negociações em curso entre o Gabinete Jurídico do IGFSS e os mandatários da instituição bancária.

O Tribunal reitera a posição expressa em Pareceres anteriores sobre esta questão dado que não existe base legal para que o IGFSS constitua depósitos como garantia de pagamento de dívidas de outras entidades. Ademais, a imobilização de verbas da Segurança Social para protecção do interesse privado/social por conta de interposta entidade, não poderá prejudicar o interesse público protegido pela acção social.

Comparação dos saldos entre documentos de prestação de contas

O quadro seguinte espelha os saldos iniciais e finais de disponibilidades constantes do Mapa de Fluxos de Caixa e do Balanço (instituições financeiras e caixa) em 2005:

(em euros)

	Balanço	Mapa de Fluxos de Caixa	Diferença
Saldo inicial	1.489.837.743,83	1.513.837.743,83	24.000.000,00
Depósitos em instituições financeiras	1.486.486.790,49	1.489.837.743,83	
Caixa	3.350.953,34		
Saldo da conta 15 - "Títulos Negociáveis" do IGFSS		24.000.000,00	
Saldo final	1.658.409.950,54	1.750.009.950,54	91.600.000,00
Depósitos em instituições financeiras	1.653.691.667,27	1.659.535.223,20	
Caixa	4.718.283,27		
Mais valia potencial de câmbio do IGFCSS		1.125.272,66	
Saldo da conta 15 - "Títulos Negociáveis" do IGFSS		91.600.000,00	

Fonte: CSS

Da comparação dos referidos saldos constataram-se as seguintes diferenças:

- ◆ No saldo inicial o montante de 24 milhões de euros corresponde aos “Títulos Negociáveis” na posse do IGFSS. Todavia, o saldo relativo a instituições financeiras e em caixa são coincidentes;
- ◆ No saldo final o valor de 91,6 milhões de euros corresponde aos “Títulos Negociáveis” na posse do IGFSS. No entanto, o saldo referente aos depósitos em instituições financeiras e caixa diverge no valor de 1.125,3 milhares de euros referente a “mais valia potencial de câmbio no IGFCSS”. Esta parcela parece ter sido adicionada ao valor do saldo relativo a “Depósitos em instituições financeiras e Caixa”.



12.4.2.1.2.3 – Acréscimos e diferimentos

Em obediência ao princípio da especialização do exercício preconizado pelo POCISSSS, foram reconhecidos na CSS, em 2005, acréscimos de proveitos no total de 217.235,6 milhares de euros, e custos diferidos no valor de 9.290,6 milhares de euros.

Compulsada a informação constante do Balanço das instituições do Sistema resulta o seguinte apuramento, comparativamente com o período homólogo anterior:

Quadro XII.73 – SS – Evolução dos Acréscimos e diferimentos

(em euros)

Instituições	271 – Acréscimos de proveitos		272 – Custos diferidos	
	2004	2005	2004	2005
IGFSS	115.431.942,37	131.727.897,19	1.719.706,29	1.271.119,97
ISS	86.441.817,92	63.890.776,32	4.712.893,71	5.201.904,84
IIESS	1.424.564,96	1.451.129,78	423.412,68	580.698,05
IGFCSS	84.076.345,83	83.583.976,39	18.293,13	1.604.263,87
CNPRP	387.946,12	398.722,50	10.303,81	105.431,49
DAISS	546.228,17	518.817,38	86.058,00	88.220,69
FESSP da Banca dos Casinos	23.617,89	45.574,64	0,00	0,00
FSS	32.048,72	26.287,87	0,00	0,00
RAA	405.408,99	1.544.503,61	2.791,68	22.798,17
RAM	0,00	0,00	1.231.645,17	1.073.514,49
Restantes instituições	310.680,23	238.719,25	13.053,26	12.762,48
Sub-total	289.048.552,48	283.426.404,93	8.218.157,73	9.960.714,05
Movimentos de consolidação	(88.560.739,88)	(66.190.769,68)	(614.143,83)	(670.067,45)
Total	200.487.812,60	217.235.635,25	7.604.013,90	9.290.646,60

Fonte: IGFSS e SIF da Segurança Social

Apresenta-se em seguida uma análise sucinta das rubricas de acréscimos e diferimentos relevadas no Activo:

a) Acréscimos de proveitos

Esta conta visa o reconhecimento de proveitos no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja receita só venha a obter-se no ano seguinte ou em exercícios posteriores, não se tendo registado em 2005 qualquer derrogação materialmente relevante ao princípio da especialização do exercício.

No quadro seguinte indicam-se as situações que foram objecto de especialização no ano em análise:

(em euros)

271 – Acréscimos de proveitos		Total
Juros a receber		84.525.983,68
Transferências a receber		116.933.175,38
- SCML	21.932.164,27	
Totobola	39.895,09	
Totoloto	5.766.802,20	
Joker - PAII	1.336.799,12	
Lotaria instantânea - PAC	313.892,24	
Joker - Proj. - AFC	267.359,83	
Programa apoio a Idosos c/ deficiência	14.207.415,79	
- Administração Central	93.456.507,50	
Ministério do Equipamento Social	1.247.142,11	
Ministério da Justiça	1.664.004,13	
Ministério da Agricultura e Pescas	90.545.361,26	
RAA	1.544.503,61	
Outros acréscimos e diferimentos		15.776.476,19
Total		217.235.635,25

Fonte: CSS de 2005

As operações especializadas referem-se às seguintes situações:

- ◆ 39% respeitam a juros a receber provenientes de Depósitos em instituições financeiras, no valor de 1.184,8 milhares de euros, Títulos negociáveis no valor de 83.334,3 milhares de euros e Outras aplicações de tesouraria com 6,9 milhares de euros;
- ◆ 10% são referentes a transferências a receber da SCML;
- ◆ 43% relevam a expressão das dívidas da Administração Central em 31/12/2005;
- ◆ 8% referem-se à especialização das operações normais objecto de especialização (rendas, férias, subsídios de férias, (...)).

No conjunto das instituições consolidadas foi apurado o valor de 283.426.404,93 euros em operações de especialização para acréscimo de proveitos. Os movimentos de consolidação ascenderam a 66.190.769,68 de euros, sendo decorrentes da especialização das transferências do IGFSS para o ISS no montante de 63.760.989,31 euros, e para as restantes instituições no valor de 2.429.780,37 euros.

As principais entidades responsáveis pelos movimentos indicados são o IGFSS que relevou acréscimos de proveitos no total de 131.727,9 milhares de euros e o IGFCSS em 83.584 milhares de euros, respeitando à restantes instituições o valor de 1.923,7 milhares de euros.

b) Custos diferidos

Esta conta visa relevar as despesas ocorridas no exercício ou em exercícios anteriores, em regra despesas antecipadas, cujos custos devam ser reconhecidos nos exercícios seguintes.



Em 2005, foram relevados custos diferidos no total de 9.290,6 milhares de euros, cuja desagregação se apresenta por natureza e por instituições:

Quadro XII.74 – SS – Custos diferidos em 31/12/2005

(em euros)		(em euros)		
Natureza dos custos	Valor	Instituições	Valor	%
Rendas adiantadas	345.769,62	ISS	5.201.904,84	56,0
Conservação e reparação	5.706.924,82	IGFSS	1.271.119,97	13,7
Aplicações informáticas	1.055.001,96	RAM	1.073.514,49	11,6
Transferências para ISS's	1.603,73	IGFCSS	1.604.263,87	17,3
Diferenças de câmbio desfavoráveis	1.586.941,60	Outros	139.843,43	1,5
Outros	594.404,87			
Total	9.290.646,60	Total	9.290.646,60	100

Com base na análise das contas das entidades acima referidas, identifica-se a natureza das despesas efectuadas no ano que foram objecto da especialização do exercício:

- ◆ 61,4% dos custos diferidos respeitam a conservação e reparação de edifícios próprios (40,4%) e o restante de edifícios arrendados;
- ◆ 11,3% referem-se a custos com aplicações informáticas, incluindo 37.726,71 euros relativos a estudos e pareceres;
- ◆ 17,1% são devidos a diferenças de câmbio desfavoráveis ocorridas nas operações financeiras no âmbito da actividade do IGFCSS;
- ◆ 10,2% relativos a rendas (3,7%) e 6,4% referente às restantes operações.

De referir que em sede de consolidação esta conta integra movimentos de consolidação (anulações inter-entidades) no valor de (-) 670.067,45 euros.

Do apuramento acima referido e em conjugação com o resultado do balanceamento das contas do Passivo (Acréscimo de custos e Proveitos diferidos), em sede de consolidação, foi identificada um diferença de consolidação de (+) 29.954.499,71 euros que integrou o cômputo do ajustamento reconhecido a débito da conta 571 – *Reservas legais* conforme se demonstrou no ponto 12.4.1.2.

12.4.2.1.3 – Fundos próprios e Passivo

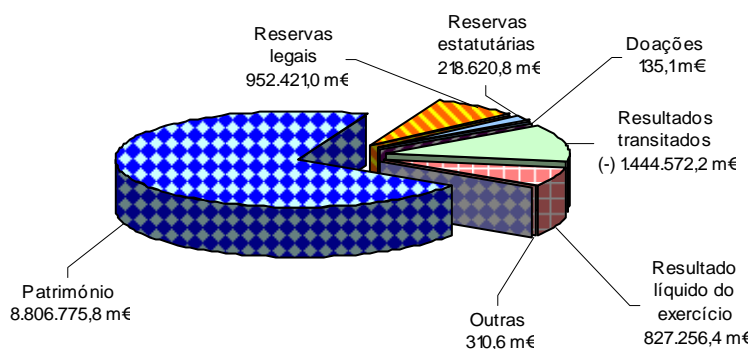
Os Fundos próprios – diferença entre activos e passivos – equivalem no conceito de entidade pública a recursos não exigíveis utilizados para financiar os activos da entidade. No Passivo, por sua vez, correspondem ao conjunto das obrigações face ao exterior agrupadas conforme o grau de exigibilidade. Daí a importância da correcta evidencia destas grandezas para melhor transparência da informação financeira aos seus utilizadores.

Não obstante, a natureza pública das entidades em análise e como tal avaliadas, assinala-se a grandeza das partes – 95,2%, no valor de 9.360.947,4 milhares de euros em Fundos próprios e 4,8% em Passivo (exigível) no total de 476.125,6 milhares de euros.

12.4.2.1.3.1 – Fundos próprios

O gráfico seguinte apresenta a caracterização dos Fundos próprios da Conta consolidada da segurança social em 2005, pelas suas componentes em resultado das operações realizadas no exercício em análise que culminou num resultado líquido do exercício no valor de 827.256,4 milhares de euros:

Gráfico XII.10 – SS – Fundos Próprios – CSS/2005



No período de 2003/2005 a evolução deste grupo patrimonial – *Fundos próprios*, de acordo com a sua apresentação nos Balanços das CSS, foi a seguinte:



Quadro XII.75 – SS – Evolução dos Fundos próprios

(em milhares de euros)

Fundos próprios	2003	2004	2005	Variação 2004/03		Variação 2005/04	
				Valor	%	Valor	%
Património	7.728.663,6	8.456.659,0	8.806.775,8	727.995,4	9,4	350.116,8	4,1
Ajustamentos de partes de capital em empresas	304,4	229,5	229,5	(74,9)	(24,6)	0,0	0,0
Subtotal	7.728.968,0	8.456.888,5	8.807.005,3	727.920,5	9,4	350.116,8	4,1
Reservas:							
Reservas legais	987.054,8	996.228,8	952.421,0	9.174,0	0,9	(43.807,8)	(4,4)
Reservas estatutárias	226.454,4	225.264,8	218.620,7	(1.189,6)	(0,5)	(6.644,1)	(2,9)
Doações	97,7	111,9	135,1	14,2	14,5	23,2	20,7
Reservas decorrentes da transf. de Activos	0,0	0,0	81,0			81,0	100,0
Subtotal	1.213.606,9	1.221.605,5	1.171.257,8	7.998,6	0,7	(50.347,7)	(4,1)
Resultados transitados	(914.576,4)	(1.583.398,8)	(1.444.572,2)	(668.822,4)	73,1	138.826,6	8,8
Resultado líquido do exercício	74.710,8	676.367,4	827.256,4	601.656,6	805,3	150.889,0	22,3
Subtotal	(839.865,6)	(907.031,4)	(617.315,8)	(67.165,8)	8,0	289.715,6	31,9
Total	8.102.709,3	8.771.462,6	9.360.947,3	668.753,3	8,3	589.484,7	6,7

Fonte: CSS/2003 a CSS/2005

Os *Fundos próprios* apresentam um acréscimo de 6,7% relativamente a 2004, evidenciando um crescimento menor face ao período homólogo anterior (8,3%), sobretudo devido aos aumentos verificados no *Património*, à variação de 8,8% nos resultados transitados (que reduziram o seu valor negativo em 138.826,6 milhares de euros) e ao aumento de 22,3% no resultado líquido do exercício cuja análise, para o triénio 2003/2005, se passa a apresentar para as principais rubricas.

A) Património

No *Património* registam-se os fundos relativos à constituição da entidade, resultantes dos activos e passivos que lhe sejam consignados, tendo sido entendido, aquando da implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que o valor apurado na fase de arranque se relevaria numa única conta, ou seja, a conta 51 – *Património*, sem prejuízo do registo do valor dos fundos especiais nas adequadas divisionárias das contas *Reservas especiais e Reservas da Lei n.º 2092*¹, especificidade que na segurança social implica a análise desta conta em conjunto com as contas de Reservas para uma correcta avaliação do total do Fundo patrimonial.

Apresenta-se no quadro seguinte para o triénio 2003/2005, a evolução do saldo consolidado relevado nesta conta, correspondente ao conjunto dos activos e passivos consignados às instituições que integram o perímetro da CSS, actualizados à data de encerramento de cada exercício económico:

¹ Lei n.º 2092, de 9 de Abril de 1958, relativa aos arrendamentos urbanos em regime de renda económica.

Quadro XII.76 – SS – Evolução do “Património” por instituições

(em milhares de euros)

Instituições	Valor			Peso relativo		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
IGFCSS	4.563.459,8	5.291.455,2	5.642.393,1	59,0%	62,6%	64,1%
IGFSS	3.160.726,2	3.160.726,2	3.159.905,1	40,9%	37,4%	35,9%
FSS	4.477,6	4.477,6	4.477,6	0,1%	0,0%	0,0%
Total	7.728.663,6	8.456.659,0	8.806.775,8	100%	100%	100%

Fonte: SIF da Segurança Social

Da observação e análise dos quadros anteriores, complementada com informação obtida no IGFSS, observa-se que:

- ◆ A conta Património no valor de 8.806.775,8 milhares de euros, apresenta um crescimento 4,1% em relação ao período homólogo anterior, distribuindo-se numa proporção de 64,1%, pelo IGFCSS e de 35,9% pelo o IGFSS, não apresentando expressão relevante, em termos relativos, a parcela do FSS;
- ◆ No IGFCSS, o património registado no seu Balanço em 2005 (5.658.769,2 milhares de euros) e o valor que lhe corresponde na conta consolidada (5.642.393,1 milhares de euros) apresenta uma diferença de 16.376,1 milhares de euros, que traduz o valor transferido pelo IGFSS para o IGFCSS/FEFSS no exercício de 2005 relativo a:
 - ◇ Transferência de saldos do subsistema previdencial de 2004, no valor de 6.101.099,47 euros;
 - ◇ Especialização do exercício relativa à alienação de imóveis no ano, no valor de 10.275.026,94 euros¹.

O aumento registado nesta conta, no valor de 350.937,9 milhares de euros, teve origem nos movimentos contabilísticos assinalados:

(em milhares de euros)

Transferência dos saldos anuais de 2004 do subsistema previdencial para capitalização, nos termos da lei ²	30.215,8
Resultado transitado de 2004	320.722,1
Total	350.937,9

- ◆ No IGFSS a alteração verificada nesta conta, no valor de 821,1 milhares de euros, decorre de uma correcção efectuada ao abrigo da Circular Normativa n.º 17/CD/2005, de 29/12, relativa a rectificações ao saldo apurado em 31/12/2001 na conta Contribuintes c/c;
- ◆ O valor patrimonial do FSS não sofreu alteração em relação ao ano anterior, constituindo o seu total o resultado da diferença entre os activos e os passivos à data da aplicação do POCISSSS.

¹ Em 01/02/2006 foram transferidos 7.900.000,00 euros.

² Ver ponto 12.3.2.3.1. – Saldo da Execução Efectiva por Subsistemas e Sistema de Acção Social.



B) Ajustamentos de partes de capital em empresas

No exercício de 2005, o saldo evidenciado nesta conta respeita ao valor patrimonial da farmácia da “Cimentos” – Federação das Caixas de Previdência no montante de 229,5 milhares de euros, conforme referido no ponto 12.4.2.3 do Parecer sobre a CSS/2004, não tendo registado alteração em 2005.

C) Reservas legais

De acordo com o POCISSSS a conta 571 – *Reservas legais* credita-se por contrapartida da conta 88 – *Resultados líquidos do exercício* ou 59 – *Resultados transitados*, podendo, por sua vez, ser debitada na sequência das seguintes operações:

- ◆ Utilização das reservas para cobrir prejuízos, por crédito das contas 88 – Resultado líquido do exercício ou 59 – Resultados transitados;
- ◆ Incorporação de reservas no património da entidade, por crédito da conta 51 – Património.

Os movimentos efectuados no ano em análise, reflectiram um acréscimo de 0,7% nesta conta, no valor de 7.046,2 milhares de euros, apresentando, no entanto, após as operações de consolidação o saldo consolidado de 952.421,0 milhares de euros, traduzindo, neste caso, um decréscimo de 4,4%.

O quadro seguinte ilustra o resultado das referidas operações ocorridas em 2005, em cada uma das instituições, bem como os saldos iniciais e finais desta conta:

Quadro XII.77 – SS – Posição das Reservas legais em 31/12/2005

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a débito	Movimentos a crédito	Saldo final
IGFSS	478.790.470,78		6.643.971,99	485.434.442,77
ISS	310.650.461,56	0,00	0,00	310.650.461,56
IIES	31.673.572,54			31.673.572,54
DAISS	428.749,67	0,00	405.300,14	834.049,81
CNPRP	2.694.402,38			2.694.402,38
CAF dos Empregados Bancários	929.578,38			929.578,38
Cimentos – FCP	168.133,35	6.215,91	500,00	162.417,44
CPAF dos Trabalhadores da EPAL	391.423,67			391.423,67
CPAF dos Jornalistas	(21.596,41)			(21.596,41)
CPAF do Pessoal dos TLP	88.742.772,11	0,00	2.690,77	88.745.462,88
Caixa de Prev. do Pessoal das CRGE	5.100,94			5.100,94
FSS	4.680.387,02			4.680.387,02
RAA	15.966.881,13			15.966.881,13
RAM	96.243.624,87			96.243.624,87
Sub total	1.031.343.961,99	6.215,91	7.052.462,90	1.038.390.208,98
Movimento de consolidação em 2005		85.969.230,24		952.420.978,74
Movimentos de consolidação em 2004	(35.115.159,72)			
Saldo final em 2004 + Movimentos de consolidação	996.228.802,27			

Fonte: SIF da segurança social

O quadro anterior, em conjunto com a informação disponibilizada em SIF, permite efectuar os seguintes comentários, quanto aos principais movimentos registados nas contas individuais das instituições:

- ◆ No IGFSS o aumento das Reservas legais resultou da integração do saldo de gerência (superavit) dos Fundos Especiais de Segurança Social resultante dos movimento no ano, que, em 2005 foi de 6.643.971,99 euros, por contrapartida da conta de Reservas estatutárias, conforme adiante se discrimina na análise a esta conta.
- ◆ O registo contabilístico da responsabilidade do DAISS resultou do movimento de aplicação de resultados por transferência de Resultados transitados - Outros para Reservas legais, no montante de 405.300,14 euros;
- ◆ Os movimentos relativos à “Cimentos” – FCP respeitaram às seguintes situações:
 - ◇ Movimento de aplicação de resultados por transferência de *Resultados transitados – Outros para Reservas legais*, no montante de 6.215,91 euros;
 - ◇ Movimento a crédito por transferência da conta 576 – *Doações*, no valor de 500,00 euros.



- ◆ O movimento a crédito desta conta no valor de 2.690,77 euros, da responsabilidade da Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP, resulta da transferência do saldo da conta Resultados transitados – Outros.

D) Reservas estatutárias

A análise da conta de *Reservas estatutárias*, que se apresenta no Quadro XII.77, mostra que a CSS releva nos *Fundos próprios* do IGFSS, do FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos e em especial no CNPRP, as reservas estatutárias que ainda subsistem, apresentando o seguinte movimento:

Quadro XII.78 – SS – Distribuição dos movimentos das Reservas estatutárias, por instituições, em 31/12/2005

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a débito	Movimentos a crédito	Saldo final
IGFSS	58.005.371,84	6.938.103,33	294.131,34	51.361.399,85
FESS Prof. da Banca dos Casinos	25.544.394,32			25.544.394,32
CNPRP	141.714.962,01			141.714.962,01
Saldo devedor			6.643.971,99	
Total	225.264.728,17			218.620.756,18

Fonte: SIF da Segurança Social

Como se observa o saldo final desta conta encontra-se influenciado pelos movimentos efectuados nos fundos especiais geridos pelo IGFSS, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.79 – SS – Afecção dos saldos de gerência de Fundos Especiais de Segurança Social às Reservas legais

(em euros)

Fundos Especiais	Reservas em 31/12/2004	Saldos da gerência em 31/12/2004	Reservas em 31/12/2005
Ex-CSPP Indústria Vidreira	55.225,29	(55.225,29)	0,00
CPP Profissionais de Espectáculos	898.184,67	(328.004,99)	570.179,68
CPP Companhia de TLP	29.885.640,30	(1.510.940,29)	28.374.700,01
Ex-CPAF dos Trab. Transportes Colectivos do Porto	664.641,13	(56.707,07)	607.934,06
CPP da Companhia Carris Ferro de Lisboa	4.743.214,56	(3.613.285,94)	1.129.928,62
Ex-Grémio Nacional da Indústria de Fósforos	44.238,85	(110,84)	44.128,01
CP dos Trabalhadores da EPAL	1.978.847,62	(116.595,51)	1.862.252,11
Total dos saldos devedores (1)	38.269.992,42	(5.680.869,93)	32.589.122,49
Ex-CSP do Pessoal dos Seguros	7.095.147,32	292.849,89	7.387.997,21
CSP do Pessoal da Indústria de Lanifícios	5.669.463,06	1.281,45	5.670.744,51
Fundo de Hab. Trabalhadores dos Lanifícios	2.160,56	0,00	2.160,56
"Cimentos" - FCP	5.702.860,33	0,00	5.702.860,33
Fundo de Invalidez das Caixas	8.514,75	0,00	8.514,75
Total dos saldos credores (2)	18.478.146,02	294.131,34	18.772.277,36
Reservas – Lei 2092 (3)		(1.257.233,40)	
Saldo devedor para afectar a Reservas legais (3)=(1)-(2)+(3)		(6.643.971,99)	
Total das Reservas dos Fundos Especiais	56.748.138,44		51.361.399,85

Fonte: IGFSS

Os movimentos ocorridos no IGFSS, a saber: 6.938,1 milhares de euros a débito e 294,1 milhares de euros a crédito, correspondem à transferência dos saldos, para *Reservas legais*, cujo total ascende a 6.643.971,99 euros, situação já referida aquando das observações a esta conta.

Relativamente às Reservas estatutárias da responsabilidade do CNPRP¹, cujo valor do saldo se mantém inalterado desde há vários anos e cuja situação tem sido relatada em sucessivos Pareceres transcreve-se o ponto de situação reportado a Outubro de 2005 e constante do 3.º Relatório de Auditoria sobre *Follow-up* das Auditorias externas às contas de 2002/2003 realizada pelo IGFSS, pelo GA/ASSSS, no âmbito do SCI da Administração Financeira do Estado no qual se refere o seguinte: “A única recomendação que ainda se encontra por implementar neste departamento refere-se ao Fundo de

¹ O valor de Balanço da conta Reservas estatutárias na parte respeitante ao CNPRP mantém uma posição estática em resultado do diferendo que subsiste entre o IGFSS e esta entidade quanto à interpretação da norma constante do n.º 2 do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 160/99, de 11 de Maio, e o n.º 2 dos art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 199/99, de 8 de Junho, na qual é defendida a criação de um Fundo de Reservas Matemáticas destinado a assegurar a cobertura actuarial dos compromissos do CNPRP. Por outro lado, a lei consigna ao Centro para efeitos de cobertura dos riscos de doença profissional 0,5% da taxa social única, situação relevada na contabilidade do CNRCRP em proveitos com base em estimativas fornecidas pelo IGFSS, pelo que a transferência anualmente efectuada por este não corresponde aos valores que são legalmente imputáveis ao Centro, resultando, assim, diferenças, cujo valor ficava em poder do IGFSS. Na contabilidade do CNPRP estas diferenças foram reflectidas na conta de proveitos “IGFSS – Contribuições e adicionais”. Por outro lado o CNPRP fez reflectir anualmente as receitas de contribuições que lhe são imputadas por lei nos resultados líquidos do exercício e posteriormente nos resultados transitados.



Protecção na eventualidade da Doença profissional: O CNPCR, no exercício de 2003, deixou de reconhecer o proveito dos montantes relativos à taxa contributiva de 0,5% que, incidindo, sobre as remunerações pagas, reverte para a protecção do risco da doença profissional. No entanto o Centro mantém registada, a 31/12/2003, a dívida relativa aos proveitos reconhecidos anteriormente, no montante de 760.000.000 euros, a qual não é aceite pelo IGFSS. Esta situação carece dum enquadramento e análise entre ambas as partes para posterior regularização. A resposta do Departamento, refere que já remeteu ao gabinete do MSST, em 10/07/2003, proposta fundamentada de solução, consensualizada entre o IGFSS, DGSSS e CNPRP. Aguarda decisão superior.” Na CSS de 2005 a situação mantém-se inalterada.

D) Doações

Esta conta serve de contrapartida às doações de que a entidade seja beneficiária, apresentando no final do ano um saldo no valor de 135.059,23 euros, relativo aos seguintes bens:

(em euros)		
Em 2002	Integração do saldo de 31/12/2001.....	41.249,75
	Fundo de assistência	9.923,83
	Entrada de bens imóveis	46.525,61
Em 2004	Entrada de bens móveis	14.214,17
Em 2005	Bens de natureza diversa	23.145,87
Total		135.059,23

Os referidos bens, em 31/12/2005, são pertença do ISS 132.059,23 euros, e da RAM com 2.250,00 euros.

E) Resultados transitados

Pelas razões expressas em Pareceres de anos anteriores, a conta de *Resultados transitados* tem reflectido o impacto decorrente das regularizações de grande significado efectuadas na sequência da implementação do Sistema Integrado de Informação da Segurança Social, em especial na parte que respeita à correcção e normalização de procedimentos contabilísticos e saneamento financeiro das contas em todas as entidades do Sistema, facto que, aliado à anulação da dívida de contribuintes por força da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, subjaz à apresentação de resultados transitados fortemente negativos, desde 2003.

Assim, conforme se evidenciou no Quadro XII.73 em 31/12/2005, esta conta apresenta saldo devedor no valor de (-) 1.444.572,2 milhares de euros, que, relativamente ao ano anterior, apresenta uma redução do saldo de 8,8%. Importa referir que, no âmbito das operações de consolidação, esta conta tem incluído, em anos sucessivos, o movimento de anulação da dívida ao CNPRP não reconhecida pelo IGFSS, a qual representa a quase totalidade destes movimentos anualmente levados a esta conta.

Procedendo à sua análise da conta no exercício de 2005, apresenta-se no quadro seguinte o detalhe dos movimentos ocorridos que contribuíram para o resultado final que se evidencia:

Quadro XII.80 – SS - Resultados transitados em 31/12/2005

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a débito	Movimentos a crédito	Saldo final na CSS
IGFSS	(1.635.277.019,61)	71.498.272,92	333.045.684,02	(1.373.729.608,51)
ISS	57.766.412,71	210.201.473,25	18.996.326,81	(133.438.733,73)
IIES	36.600.260,82	16.626.873,88	0,0	19.973.386,94
DAISS	405.300,14	405.300,14	101.807,21	101.807,21
CNPRP	617.988.321,77	998.235,12	0,0	616.990.086,65
CAF Empregados Bancários	(309.683,57)	0,0	18.639,04	(291.044,53)
FCP - Cimentos	(6.215,91)	0,0	165.464,10	159.248,19
Caixa de Prev dos Trab. da EPAL	(352.300,99)	0,0	8.381,93	(343.919,06)
CPAF Jornalistas	236.734,43	0,0	69.709,12	306.443,55
CPP dos TLP	2.690,77	2.690,77	9.323,01	9.323,01
CPP das CRGE	(89.135,76)	0,0	813,57	(88.322,19)
FESS Prof. da Banca dos Casinos	1.216.054,47	1.055.100,62	0,0	160.953,94
Fundo do Socorro Social	2.443.582,04	2.777.357,63	0,0	(333.775,59)
RAA	94.943.908,08	2.382.899,92	51.067.610,08	146.011.518,16
RAM	4.027.413,94	0,0	36.540.338,29	40.567.752,23
Subtotal no SIF	(820.403.676,67)			(683.944.883,73)
Marconi				21.188,25
Subtotal				(683.923.695,48)
Movimento de consolidação	(762.995.092,67)	760.648.478,12		(760.648.478,12)
Resultados transitados	(1.583.398.769,34)			(1.444.572.173,60)

Fonte: SIF da Segurança Social

Os movimentos efectuados no ano em análise reflectiram-se num decréscimo (após consolidação) no montante de cerca de 138.826,6 milhares de euros, pelo que a seguir se apresenta os movimentos mais significativos ocorridos em cada uma das instituições:

- ◆ No IGFSS, o saldo acumulado em 31/12/2005 ascende a (-) 1.373.729,7 milhares de euros e representa 95,1% do saldo na CSS, posição para a qual contribuiu o saldo credor gerado no ano, no valor de (+) 261.547,4 milhares de euros, conforme se indica no quadro seguinte:

(em euros)

Contas	Débito	Crédito	Saldo
592 – Regularizações de grande significado	42.985.258,20	612.274,39	(42.372.983,81)
599 – Resultados transitados - Outros	28.513.014,72	332.433.409,63	303.920.394,91
Saldo credor	71.498.272,92	333.045.684,02	261.547.411,10

Fonte: SIF da Segurança Social



De acordo com a informação obtida no SIF, indicam-se os principais movimentos justificativos dos saldos apresentados:

- ◇ Na conta 592 – *Regularizações de grande significado*

(em euros)

Movimentos	Débito	Crédito
Regularização da dívida dos Açores	36.293.813,05	
Provisões do FGADM	6.074.921,42	
Regularização de juros devedores	162.084,11	
Programa Integrar – OE – Correção à receita	86.886,21	
Provisão de rendas e multas	367.553,41	
Aquisição de imóveis por dação		612.274,39
Total	42.985.258,20	612.274,39
Saldo		(42.372.983,81)

- ◇ Na conta 599 – *Resultados transitados – Outros*, para além do movimento a crédito respeitante à incorporação dos resultados líquidos de 2004, foram efectuadas regularizações conforme se evidencia no quadro seguinte:

(em euros)

Movimentos	Débito	Crédito
Transferência de resultados líquidos de 2004		332.292.491,41
Regularização de saldos de rendas adiantadas		140.918,22
Regularização de transferências recebidas em 2004 referentes ao Programa de apoio a idosos e pessoas com deficiência	27.350.661,72	
Anulação parcial das transferências do MÊS para subsídio de renda	1.162.353,00	
Total	28.513.014,72	332.433.409,63
Saldo		303.920.394,91

O montante de 27.350.661,72 euros respeita a verbas recebidas da SCML no ano de 2004 em cumprimento do art.º 9.º do Decreto-lei n.º 210/2004, de 20 de Agosto, referentes ao “Euromilhões”, o qual foi creditado numa conta de proveitos. O movimento em causa em 2005 foi regularizado na conta em análise por transferência para proveitos diferidos.

A anulação das transferências do Ministério do Equipamento Social para subsídios de renda respeita a uma rectificação ao ano de 2004, em virtude de a receita ter sido reconhecida em 2005.

- ◆ No que concerne ao ISS, os movimentos do exercício registados nesta conta implicaram um crescimento de (-) 191.205,1 milhares de euros, cujo detalhe seguidamente se apresenta:

(em euros)

	Débito	Crédito	Saldo
592 – Regularizações de Grande Significado	151.522.378,28 ⁽¹⁾	515.000,00	(151.007.378,28)
599 – Resultados Transitados - Outros	58.679.094,97	18.481.326,81	(40.197.768,16)
Total	210.201.473,25	18.996.326,81	(191.205.146,44)

(1) Ver ponto 12.4.2.1.2.1.2 – Dívidas de Terceiros – Curto prazo (E) – Prestações sociais a repor)

Fonte: SIF da Segurança Social

Com base na informação obtida do SIF, indicam-se os principais movimentos justificativos dos saldos apresentados:

◇ Na conta 592 – Regularizações de grande significado

(em euros)

Subentidades		Débito	Crédito	Movimentos
2060	CNP	151.522.738,28		Regularização de reposições por dívidas de pensões
2022	CDSS Beja		470.000,00	Aquisição por integração de imóvel da Casa Pia
2043	CDSS Porto		45.000,00	Aquisição de imóvel
Total		151.522.738,28	515.000,00	
Saldo				(151.007.378,28)

Fonte: SIF da Segurança Social

◇ A conta 599 – Resultados transitados – Outros, integra os movimentos efectuados pelo conjunto das subentidades do ISS, conforme se resume no quadro seguinte:

(em euros)

Movimentos	Débito	Crédito	Saldo
Regularização de dívidas de empresas (CDSS Braga)		31.442,61	31.442,61
Regularização de prestações não identificadas (CDSS Leiria)	229.877,95		(229.877,95)
Transferência dos resultados líquidos do ano anterior	58.449.217,02	18.449.884,20	(39.999.332,82)
Total	58.679.094,97	18.481.326,81	(40.197.768,16)

- ◆ No IIESS o movimento relevado respeita à incorporação dos Resultados líquidos negativos do ano anterior, no valor de 16.626.873,88 euros;
- ◆ No DAISS, os movimentos resultaram das seguintes situações:
 - ◇ Transferência do saldo credor da conta *Reserva geral* (do sistema), no valor de 101.827,21 euros;

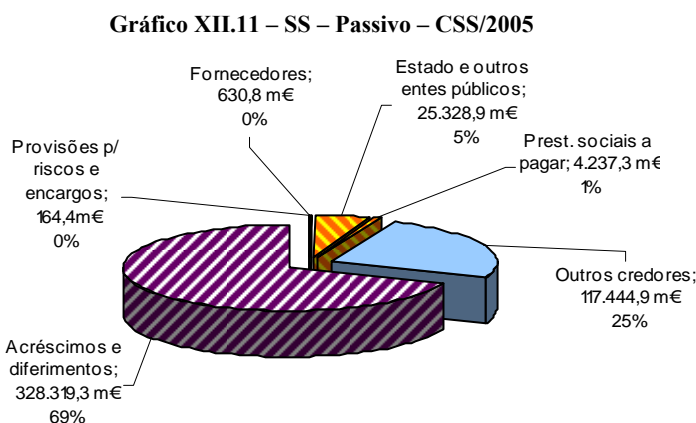


- ◇ Regularização a débito da conta *Resultados líquidos*, por contrapartida de *Resultados transitados – Outros*, no valor de 405.300,14 euros e transferência do valor a crédito da conta *Reserva geral do sistema* no montante de 36.548,30 euros.
- ◆ Os resultados transitados do CNPRP apresentaram uma variação negativa de 998.235,12 euros, resultante da incorporação dos resultados líquidos do exercício de 2004;
- ◆ O movimento da responsabilidade do FSS no SIF, decorrem da transferência do resultado líquido do ano anterior no valor de 2.777.357,63 euros;
- ◆ Na RAM o valor apresentado respeita à incorporação dos resultados líquidos positivos do exercício de 2004;
- ◆ O saldo relevado pela RAA integra a incorporação dos resultados líquidos do ano anterior no valor de 51.067610,08 euros;

Os movimentos de consolidação respeitam na sua maior parte do ajustamento prévio efectuado aquando do processo de consolidação, a débito, no montante de 760.648.478,12 euros, relativo à proporção da Taxa Social Única imputada ao CNPRP e não reconhecido pelo IGFSS nas suas contas¹. Trata-se, como referido anteriormente, de um assunto recorrente em Pareceres sucessivos pelo que se recomenda a agilização do processo em curso junto da Tutela para a sua regularização.

12.4.2.1.3.2 – Passivo

O Passivo consolidado representa 4,8% do 2.º membro do Balanço da CSS de 2005, no total de 476.125,6 milhares de euros. O conjunto das obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza ascende a 147.477,5 milhares de euros, cuja expressão financeira corresponde à imagem gráfica que segue:



Procede-se à análise da evolução do Passivo de acordo com a sua estrutura no Balanço da CSS, apresentando-se seguidamente o Quadro XII.79 com a desagregação e evolução no triénio 2003/2005, a saber:

¹ Conforme descrito no ponto 12.4.1.2.

Quadro XII.81 – SS – Evolução do Passivo

(em milhares de euros)

Contas do Passivo	2003	2004	2005	Variação 2004/03		Variação 2005/04	
				Valor	%	Valor	%
Provisões para riscos e encargos	1.564,4	1.564,4	164,4	0,0	0,0	(1.400,0)	(89,5)
Subtotal	1.564,4	1.564,4	164,4	0,0	0,0	(1.400,0)	(89,5)
Dívidas a terceiros - Curto prazo							
Fornecedores c/c	898,8	613,9	489,7	(284,9)	(31,7)	(124,2)	(20,2)
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	9,0	0,5	4,6	(8,5)	(94,4)	4,1	820,0
Credores pela execução do orçamento	0,8	1.533,2	236,3	1.532,4	N/A	(1.296,9)	(84,6)
Fornecedores de imobilizado c/c	1.700,0	118,1	136,5	(1.581,9)	(93,1)	18,4	15,6
Estado e outros entes públicos	20.448,8	26.434,5	25.328,9	5.985,7	29,3	(1.105,6)	(4,2)
Prestações sociais a pagar	8.334,1	4.795,9	4.237,3	(3.538,2)	(42,5)	(558,6)	(11,6)
Outros credores	160.882,3	175.597,2	117.208,6	14.714,9	9,1	(58.388,6)	(33,3)
Subtotal	192.273,8	209.093,3	147.641,9	16.819,5	8,7	(61.451,4)	(29,4)
Acréscimos e diferimentos							
Acréscimos de custos	86.033,1	87.687,4	51.573,4	1.654,3	1,9	(36.114,0)	(41,2)
Proveitos diferidos	90.264,6	205.202,1	276.745,9	114.937,5	127,3	71.543,8	34,9
Subtotal	176.297,7	292.889,5	328.319,3	116.591,8	66,1	35.429,8	12,1
Total	370.135,9	503.547,2	476.125,6	133.411,3	36,0	(27.421,6)	(5,4)

Fonte: Contas da Segurança Social

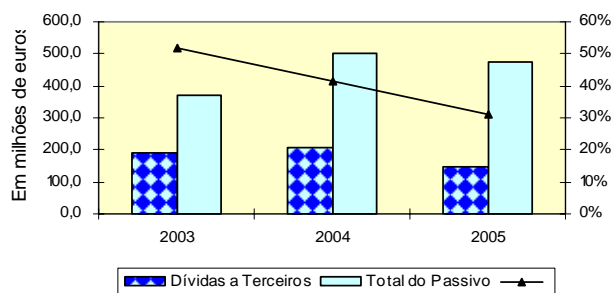
A estrutura do Passivo no Balanço consolidado em 31/12/2005, evidencia uma redução de 5,4% em relação ao período homólogo anterior, representando uma diminuição das responsabilidades financeiras do sistema em 27.421,6 milhares de euros, contrariando o agravamento significativo que se tinha registado no ano anterior, facto que, ao tempo, se deveu à aplicação do princípio da especialização do exercício pela generalidade das entidades nesse ano.

12.4.2.1.3.2.1 – Dívidas a terceiros – Curto prazo

O grupo patrimonial *Dívidas a terceiros de curto prazo*, no valor de 147.641,9 milhares de euros, representa, no período em análise, 31% do Passivo total, relação que face ao ano anterior evidencia uma diminuição do peso das responsabilidades com terceiros, particularmente à custa da variação de ocorrida em *Outros credores*.



Numa análise trienal observa-se que este indicador apresenta uma tendência decrescente, para a qual contribuíram essencialmente as contas de *Prestações sociais a pagar* e *Outros credores e Estado e Outros Entes Públicos*, cuja justificação se apresenta de seguida.



Prestações sociais a pagar

Em *Prestações sociais a pagar* relevam-se os encargos devidos e não pagos, designadamente prestações familiares, subsídio de doença, subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, pensões e outros subsídios da responsabilidade de todas as instituições do sistema, evidenciando, relativamente ao período homólogo anterior, um decréscimo de 11,6%, no sentido do que já se tinha verificado no ano anterior, cuja variação negativa relativamente a 2003 foi de 42,5%.

Apurou-se que à data do Balanço, se encontravam em dívida prestações sociais no valor de 4.237,3 milhares de euros, apresentando por instituições, a seguinte evolução no triénio:

Quadro XII.82 – SS – Evolução da conta “Prestações sociais a pagar”

(em euros)

Instituições	2003		2004		2005		Variação 2005/2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IGFSS	70.711,13	0,8	0,00	0,0	40.452,63	1,0	(30.258,50)	(42,8)
ISS	5.923.073,15	71,1	1.853.640,23	38,7	2.486.942,97	58,7	(3.436.130,18)	(58,0)
CNPRP	0,00	0,0	1.423.529,28	29,7	0,00	0,0	0,00	0,0
CPAF dos Jornalistas	189.013,81	2,3	189.013,81	3,9	(20,00)	0,0	(189.033,81)	(100,0)
CPP das CRGE	88.274,86	1,1	88.274,86	1,8	88.274,86	2,1	0,00	0,0
FGS	0,00	0,0	0,00	0,0	19.858,90	0,5	19.858,90	100,0
RAM	60.046,45	0,7	60.046,45	1,3	60.046,45	1,4	0,00	0,0
RAA	2.003.012,18	24,0	1.181.375,79	24,6	1.541.743,85	36,4	(461.268,33)	(23,0)
Total	8.334.131,58	100,0	4.795.880,42	100,0	4.237.299,66	100,00	(4.096.831,92)	(49,2)

Fonte: Contas das Instituições

Dada a natureza do âmbito desta conta e sendo o ISS a entidade processadora dos benefícios, cabe-lhe, por inerência, a parte mais significativa das prestações sociais por pagar, conjuntamente com a RAA.

Conforme se observa no quadro apresentado, no período de 2003/2005, foi conseguida uma redução do saldo de 49,2%, facto que se deve numa primeira abordagem à diminuição registada no ISS, que no

tríénio representa 58% do total e na RAA que absorve 23%, sendo que nas restantes instituições se considera a sua expressão financeira materialmente pouco relevante, neste contexto.

Da análise por instituições, salienta-se o seguinte:

- ◆ O ISS concentra as responsabilidades dos CDSS, por região, na seguinte proporção:

(em euros)

Prestações sociais a pagar	Norte	Centro	LVTejo	Alentejo	Algarve	Total
2003	2.159.188,89	181.986,35	864.192,51	553.007,92	2.184.697,48	5.923.073,15
2004	5.013,89	944.665,79	802.131,83	98.775,55	2.963,17	1.853.550,23
2005	550.225,41	546.457,35	1.125.720,32	160.603,19	103.936,70	2.486.942,97
Peso em 2005	22,1	22,0	45,3	6,5	4,2	100
Varição % (2005/2004)	10.874,0	(42,3)	40,3	62,6	3.407,6	34,2

Fonte: SIF da Segurança Social

Estas dívidas resultam, em regra, dos montantes já processados e que aguardam a efectivação do pagamento. No caso em análise os saldos correspondem a processamentos efectuados no final do ano e pagos no ano seguinte, sendo referentes às prestações que ficaram por pagar.

A análise por região, no tríénio, não evidencia homogeneidade no tratamento e relevação contabilística das situações que integram a natureza desta conta. Contudo, tomando como referência o total relevado na CSS em 2002 (6.535,4 milhares de euros) constata-se que o valor relevado em 2005 representa 38% daquele valor. A variação destes movimentos tem subjacente a capacidade dos Centros distritais procederem ao acerto das prestações a pagar com as dívidas registadas em função dos procedimentos adequados à natureza das prestações:

- ◆ No CNPRP encontram-se relevados os encargos assumidos com as Administrações Regionais de Saúde (ARS) referentes a acidentes de trabalho e doenças profissionais.
- ◆ A dívida à CPP das CRGE transitou em saldo no Balanço de 2001 por erro de processamento contabilístico posteriormente detectado, uma vez que o pagamento correspondente tinha sido efectuado em Dezembro daquele ano. Trata-se de um empolamento do Passivo de que não se compreende a falta da correspondente regularização.
- ◆ O saldo exibido a favor da RAM corresponde, igualmente, a situações por regularizar desde 2001, facto que, face ao valor individual das dívidas, deverá ser tomado em consideração para saneamento financeiro. As dívidas em causa são relativas a acção social (6.150,56 euros), prestações familiares (60.009,80 euros) e subsídio de doença, maternidade, paternidade e adopção no valor de 8.364,00 euros, a que, neste caso, foram deduzidos 2.250,09 euros, que segundo os registos efectuados no SIF, se afigura tratar de uma compensação de saldos.



Outros credores

O conjunto das contas agregadas¹ em *Outros credores*, representa 79,5% do total do grupo patrimonial, atingindo cerca de 117.208,6 milhares de euros, em termos consolidados, apresentando relativamente ao período homólogo anterior, um decréscimo de 33,3%, no valor de (-) 58.388,6 milhares de euros, correspondendo, nesse montante, a uma redução de responsabilidades perante terceiros. O quadro infra apresenta, para 2005, a sua distribuição por instituições, evidenciando no total a expressão financeira que assumem os movimentos de consolidação:

(em milhares de euros)

Instituições	Valor		Δ 2005/2004
	2004	2005	
IGFSS	46.644,5	81.004,4	34.359,9
ISS	227.500,7	269.886,8	42.386,1
IGFCSS	16.726,8	3.928,1	(12.798,7)
DAISS	56.695,0	73.923,2	17.228,2
FSS	15.258,6	9.068,2	(6.190,4)
RAM	2.517,4	1.967,1	(550,3)
RAA	4.418,4	36.775,2	32.356,8
Restantes instituições	2.907,3	2.695,0	(212,3)
Subtotal	372.668,7	479.248,0	106.579,3
Movimentos de consolidação	(197.071,5)	(362.039,4)	(164.967,9)
Total	175.597,2	117.208,6	(58.388,6)

Fonte: Contas das instituições da Segurança Social

Estado e outros entes públicos

As relações com o Estado, Autarquias locais, e outras entidades públicas referentes a contribuições, impostos e taxas representam 25.328,9 milhares de euros exibindo uma redução de 4,2% relativamente ao período homólogo anterior, apresentando, no entanto, um saldo devedor de 116,5 milhares de euros. A natureza destas obrigações registadas no Passivo prende-se, maioritariamente, com retenções de impostos sobre rendimentos do trabalho dependente, independente, pensões e outros e com contribuições para a segurança social.

Pese embora, nas contas individuais, se destaque o ISS, é nesta instituição que se reflectem movimentos de consolidação com maior expressão face às relações com as outras instituições e em especial com o IGFSS.

¹ Contas do POCISSSS (262+263+267+268 – Outros credores).

12.4.2.1.3.2.2 – Acréscimos e diferimentos

A aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício, traduzido na conta de *Acréscimos e diferimentos*, representa no conjunto cerca de 69% do Passivo da CSS, no valor de 328.319,3 milhares de euros, repartidos por 51.573,4 milhares de euros em *Acréscimos de custos* e 276.745,9 milhares de euros em *Proveitos diferidos*.

Quadro XII.83 – SS – Evolução das contas “Acréscimos de custos” e “Proveitos diferidos”

(em euros)

Instituições	273 - Acréscimos de custos		274 - Proveitos diferidos		Variação 2005/2004	
	2004	2005	2004	2005	273 - Acréscimos de custos	274 - Proveitos diferidos
IGFSS	90.794.060,97	77.991.030,17	201.353.912,76	270.708.274,90	(12.803.030,80)	69.354.362,14
ISS	80.402.217,18	60.605.259,18	1.900.378,78	2.091.254,20	(19.796.958,00)	190.875,42
RAM	0,00	2.834.805,08	2.057.332,70	2.255.693,17	2.834.805,08	198.360,47
RAA	1.560.347,08	3.249.257,28	(17.575,72)	26.361,95	1.688.910,20	43.937,67
IIESS	1.424.564,94	1.451.129,78	399.306,29	637.562,96	26.564,84	238.256,67
IGFCSS	633.006,37	578.451,74	119.468,54	1.696.648,88	(54.554,63)	1.577.180,34
CNPRP	398.189,27	402.650,07	0,00		4.460,80	0,00
Restantes instituições	607.057,45	604.510,95	3.370,50	1.727,60	(2.546,50)	(1.642,90)
Subtotal	175.819.443,26	147.717.094,25	205.816.193,85	277.417.523,66	(28.102.349,01)	71.601.329,81
Mov. de consolidação	(88.132.035,02)	(96.143.699,39)	(614.143,83)	(671.637,45)	(8.011.664,37)	(57.493,62)
Total	87.687.408,24	51.573.394,86	205.202.050,02	276.745.886,21	(36.114.013,38)	71.543.836,19
Variação %					(41,2)	34,9

Fonte: Contas das Instituições de Segurança Social

De seguida procede-se á análise das rubricas de acréscimos e diferimentos relevadas no Passivo:

A) Acréscimo de custos

Esta conta 273 serve de contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a incorrer-se em exercício ou exercícios posteriores. O montante relevado anualmente na conta consolidada correspondente ao conjunto de tais situações, expurgado dos movimentos de consolidação entre entidades.

Para além das situações especificadas no ano em análise são passíveis de especialização os juros a suportar, as ajudas de custo e outros encargos e, maioritariamente, as transferências para instituições de segurança social relativamente a valores a liquidar.

Assim, as operações que integram esta conta totalizaram 147.717,1 milhares de euros, valor que após movimentos de consolidação que ascenderam a 96.143,7 milhares de euros, reduz para 51.573,4 milhares de euros as responsabilidades do Passivo da CSS, correspondentes às seguintes situações a pagar no(s) ano(s) seguinte (s):



(em euros)

Acréscimos de custos	Valor
Seguros	317,15
Remunerações	45.116.874,56
Impostos	199.992,82
Transf. p/ ISS - Valores a liquidar	1.544.503,61
Outros acréscimos de custos	4.711.706,69
Total	51.573.394,83

Fonte: SIF da Segurança Social

As operações que integram esta conta dizem respeito às seguintes situações:

- ◆ 87,5% respeitam a remunerações a pagar, incluindo:

(em euros)

Férias	19.023.906,55
Subsídio de férias	20.864.796,48
Encargos sociais	4.968.160,20

- ◆ 3% correspondem ao valor a transferir para as ISS no ano seguinte;
- ◆ 9,5% integra as restantes situações passíveis de especialização, desigualmente, ajudas de custo, telefones e encargos com instalações, entre outras.

Os movimentos de consolidação acima referidos respeitam ao ISS (19.678 milhares de euros e ao IGFSS no valor de 76.465,7 milhares de euros, dos quais 10.275.026,84 euros referem-se valores a transferir – alienação de imóveis.

B) Proveitos diferidos

Esta conta 274 compreende os proveitos que devem ser reconhecidos nos exercícios seguintes, dos quais se destacam os seguintes:

(em euros)

Proveitos diferidos	Valor
Juros vincendos	2.823.324,44
Rendas recebidas adiantadas	792.485,45
Subsídios para investimento	1.606.702,56
Saldos de programas	93.983.393,90
SCML – “Euromilhões”	175.518.807,23
Diferenças de câmbio favoráveis	1.574.193,60
Outros proveitos diferidos	446.979,03
Total	276.745.886,21

Fonte: SIF da Segurança Social

As operações que integram esta conta dizem respeito às seguintes situações:

- ◆ Saldos de programas que representam 40% do total;

(em euros)

Programa Ser Criança	7.501.703,21
PAII	5.004.201,75
FSE	96.238.873,76
FEDER	227.970,84
PIDDAC – OE	12.584.394,63
PAFAC	1.245.228,60
RMG	(28.510.976,94)
PDE da rede pré-escolar	(308.005,95)

No que respeita ao saldo de RMG o IGFSS informou que o mesmo respeita à diferença entre a receita e a despesa apurada em cada ano até ao final de 2004. Em virtude de a Lei de Bases ter passado a financiar a totalidade do subsistema em que estas prestações se inserem, este saldo vai objecto de regularização em 2006.

Relativamente ao Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar o IGFSS confirmou que o saldo em dívida respeita igualmente da diferença entre os duodécimos recebidos do Gabinete de Gestão de Financeira do Ministério da Educação e a despesa.

- ◆ Subsídios para investimento com origem nas seguintes fontes de financiamento/programas:

(em euros)

PIDDAC	1.285.213,27
FEDER	156.825,33
POAT	164.663,96



O IGFSS representa 97,6% do total dos proveitos diferidos apurado antes das operações de consolidação, apresentando a seguinte decomposição por natureza:

(em euros)

Proveitos diferidos	Crédito
De contribuintes	542.873,05
Rendas recebidas adiantadamente	654.261,75
Compensação financeira	7.368,97
Saldo de Programas (incluindo "Euromilhões")	269.502.201,13
Total	299.527.253,79

Fonte: SIF da Segurança Social

12.4.2.2 – Demonstração de resultados

As demonstrações financeiras consolidadas são elaboradas nos termos definidos no POCISSSS. Em 2005 a CSS não integrou a demonstração de resultados por natureza da classificação económica e entidade, tradicionalmente elaborada em complemento ao modelo standard do referido plano. Muito embora a informação para o leitor se encontre disponibilizada ao nível das rubricas orçamentais, a sua inclusão no Anexo às demonstrações financeiras constituirá uma mais valia a considerar para clareza e transparência na divulgação desta informação¹.

No triénio 2003/2005, a evolução dos *Proveitos e ganhos e Custos e perdas* apresentava a seguinte composição:

¹ Em especial enquanto não se encontra disponível o Relatório analítico da Conta consolidada.

Quadro XII.84 – SS – Evolução dos Proveitos e ganhos e dos Custos e perdas

(em milhares de euros)

Rubricas	2003		2004		2005		Variação 2004/03		Variação 2005/04	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Proveitos e Ganhos										
Impostos e taxas	10.423.799,4	69,9	11.230.085,8	67,9	11.803.858,3	66,7	806.286,4	7,7	573.772,5	5,1
Transferências e sub. correntes obtidos	4.448.369,4	29,9	5.264.236,8	31,9	5.837.472,3	33,0	815.867,4	18,3	573.235,5	10,9
Outros proveitos e ganhos operacionais	31.296,5	0,2	37.583,1	0,2	57.201,3	0,3	6.286,6	20,1	19.618,2	52,2
Total	14.903.465,3	100	16.531.905,7	100	17.698.531,9	100	1.628.440,4	10,9	1.166.626,2	7,1
Custos e Perdas										
Transf. correntes conc. e prest. sociais	14.634.075,4	95,9	15.877.303,9	96,4	17.005.708,5	96,8	1.243.228,5	8,5	1.128.404,6	7,1
Custos com o pessoal	417.419,3	2,7	369.002,6	2,2	368.046,8	2,1	(48.416,7)	(11,6)	(955,8)	(0,3)
Fornecimentos e serviços externos	110.241,1	0,7	99.513,7	0,6	96.990,2	0,5	(10.727,4)	(9,7)	(2.523,5)	(2,5)
Provisões do exercício	51.181,6	0,3	63.243,2	0,4	54.494,4	0,3	12.061,6	23,6	(8.748,8)	(13,8)
Amortizações do exercício	38.468,6	0,3	51.539,9	0,3	34.621,2	0,2	13.071,3	34,0	(16.918,7)	(32,8)
Outros custos e perdas operacionais	13.025,2	0,1	13.473,7	0,1	13.427,9	0,1	448,5	3,4	(45,8)	(0,3)
Total	15.264.411,2	100	16.474.077,0	100	17.573.289,0	100	1.209.665,8	7,9	1.099.212,0	6,7

Fonte: Contas da Segurança Social

Da análise, no que concerne aos proveitos e ganhos relevados na CSS, observa-se o seguinte:

- ◆ Do lado dos proveitos, a conta de Impostos e taxas constitui a componente hegemónica dos proveitos, representando em 2005, 66,7% do total das receitas obtidas. Inclui, essencialmente, a cobrança de contribuições e cotizações específicas do Sistema e consignação de receitas fiscais, evidenciando um crescimento que, no ano em análise, foi de 5,1%, inferior ao que se registou no ano anterior, mas não relevante dado que a variação do período homólogo está influenciada pelo resultado extraordinário da operação de cessão de créditos ocorrida no final de 2003;
- ◆ As Transferências e subsídios correntes obtidos, cuja origem principal é o OE (4.978,9 milhões de euros), representaram 33% do total dos proveitos e ganhos, quando em 2004 tinham ascendido a 31,9%. De referir que a contribuição do Estado registou novo aumento, o que, se por um lado traduz o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social¹, por outro, corresponde a um aumento da participação indirecta na função social por parte dos contribuintes em geral nas responsabilidades assumidas pelo Estado;
- ◆ Incluem-se, ainda nesta conta as “transferências correntes” do exterior (FSE, CECA, FEDER etc., transferências obtidas de instituições sem fins lucrativos (SCML) e outras.
- ◆ Nesta análise, em Outros proveitos e ganhos operacionais incluíram-se as contas de Prestações de serviços e Proveitos suplementares, que, no conjunto, em termos do seu peso relativo no total dos proveitos e ganhos, não apresentam alteração assinalável. Contudo, a sua variação em termos absolutos, face ao ano anterior, acusa um acréscimo de 52,2%, explicado pelo aumento

¹ Vide CGE – 2003, pág. 32.



dos proveitos relativos à comparticipação do fundo de garantia salarial do ano, no valor de 39.974,5 milhares de euros, em comparação com 21.986,1 milhares de euros em 2004.

Relativamente aos custos e perdas suportados pelo Sistema, referem-se as contas com expressão financeira mais relevante, a saber:

- ◆ Na conta Transferências correntes concedidas e prestações sociais encontra-se relevada a quase totalidade dos custos e perdas operacionais assumidos pela Segurança Social, no valor de 17.005,7 milhões de euros, representando 96,8% do total, e evidenciando uma tendência crescente no triénio, conforme se observa no Quadro XII.80.

Pese embora o crescimento assinalado em termos absolutos, observa-se que em termos relativos, no ano em análise, a variação registada de 7,1% foi inferior à verificada no período homólogo anterior, 8,5%.

Esta conta patrimonial engloba os seguintes agrupamentos de despesa:

(em milhares de euros)

Transferências correntes concedidas às Administrações públicas	578.840,1
Transferências correntes concedidas às IPSS – Acordos de cooperação	1.009.448,2
Transferências correntes concedidas para outras instituições	76.424,3
Transferências para cooperação externa	8.479,3
Subsídios correntes – Acções de formação profissional	980.564,6
Prestações sociais	14.351.952,0
Total	17.005.708,5

Pela expressão financeira que assumem na CSS e conforme se analisa no ponto 12.3.1.2.1 – Execução Orçamental da Despesa e 12.5 – Pensões, apresenta-se a evolução e distribuição das prestações sociais por subsistemas:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005	Peso (2005)	2004/03	2005/04
Subsistema previdencial	8.469.482,9	9.338.312,7	10.032.293,8	69,9	10,3	7,4
Subsistema de solidariedade	2.253.029,4	2.413.487,8	2.629.419,0	18,3	7,1	8,9
Subsistema de protecção familiar	1.507.651,3	1.552.751,2	1.621.292,0	11,3	3,0	4,4
Regimes especiais	67.071,8	68.376,4	68.947,2	0,5	2,0	0,8
Total	12.297.235,4	13.372.928,1	14.351.952,0	100	8,8	7,3

De referir que a variação normal em períodos homólogos é, em regra, devido à actualização anual das prestações e à flutuação do número de beneficiários e pensionistas activos e falecidos. No entanto, desde 2003, os acréscimos verificados foram acentuados pelos aumentos do subsídio de desemprego e das pensões e complementos que atingiram crescimentos de, respectivamente, 11,7% e 9,1% em 2004 e de 8,6% e 8,4%, respectivamente, em 2005.

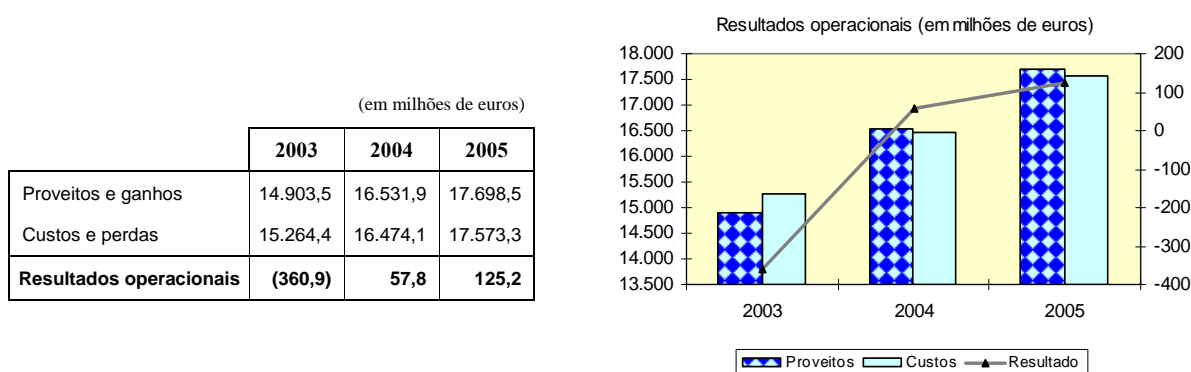
- ♦ Salienta-se a redução verificada em todas as restantes contas de custos e perdas operacionais no ano em análise, que, no conjunto, representam apenas 3,2% do total integrando os custos da estrutura do Sistema, designadamente os custos com pessoal com 2,1%.

12.4.2.2.1 – Resultados operacionais

Sobre o ponto de vista conceptual esta conta “*Resultados operacionais*” traduz a diferença entre os custos e perdas e proveitos e ganhos verificados no exercício da actividade normal de cada ano.

Com base na informação constante do ponto anterior (Quadro XII.80), procede-se à apresentação dos resultados operacionais, no triénio 2003/2005, observando-se que em 2005 ascenderam a 125.242,9 milhares de euros, conseguindo-se um melhor resultado relativamente aos anos anteriores conforme se observa no quadro e gráfico que expõe:

Quadro XII.85 – SS – Demonstração dos resultados operacionais



De acordo com o POCISSSS os *Resultados operacionais* devem ser desagregados nos termos da LBSS, pelos regimes de solidariedade e acção social, subsistema de protecção à família e regimes de segurança social de (inscrição obrigatória e facultativa) tomando em linha de conta a imputação dos custos e proveitos próprios e os custos administrativos e outros que lhe sejam imputáveis. No entanto, esta análise encontra-se desenvolvida, em termos orçamentais nos pontos 12.3.3 e 12.3.4.

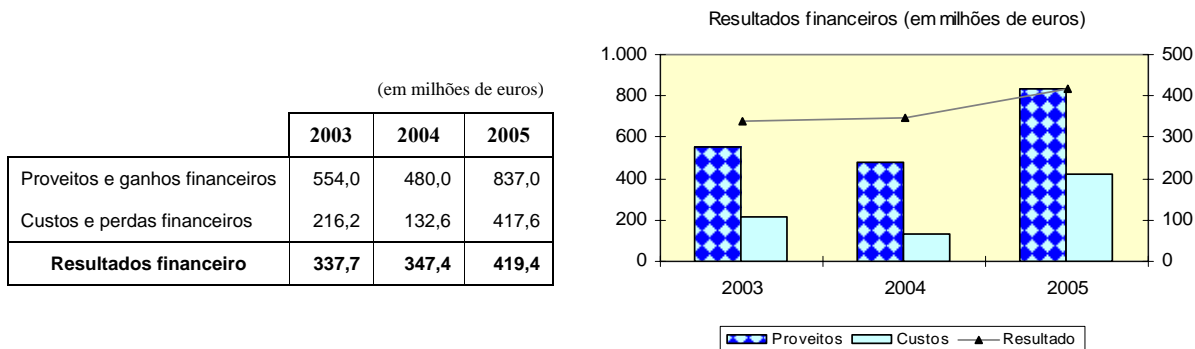
12.4.2.2.2 – Resultados financeiros

O apuramento dos resultados financeiros decorre do cômputo das operações realizadas no âmbito da actividade de investimento e capitalização dos activos do Sistema.

Em 2005, o resultado financeiro apurado foi de cerca de 419.430,0 milhares de euros, com uma variação relevante, em termos relativos, de 20,8%, face à verificada no período homólogo anterior, que registou 2,8% face a 2003, cuja representação gráfica se apresenta:



Quadro XII.86 – SS – Demonstração dos resultados financeiros



Para uma melhor visualização apresenta-se a desagregação dos Proveitos e ganhos financeiros e dos Custos e perdas financeiros que contribuíram para o apuramento dos resultados em análise:

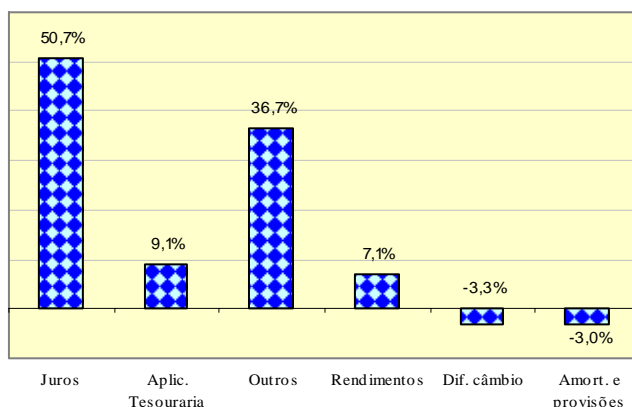
(em milhares de euros)

Custos e perdas	2003	2004	2005
681 – Juros suportados	8.206,0	407,1	96,4
683 – Amortizações de investimento em imóveis	348,6	478,5	516,0
684 – Provisões para aplicações financeiras	712,8	236,4	701,4
685 – Diferenças de câmbio desfavoráveis	0,0	2.173,5	67.490,2
687 – Perdas na alienação de aplic. de tesouraria	24.037,3	18.379,3	49.696,7
688 – Outros custos e perdas financeiros	182.860,5	110.924,4	299.050,4
Resultados financeiros	337.862,5	347.363,1	419.430,0
	554.027,7	479.962,3	836.981,1

(em milhares de euros)

Proveitos e ganhos	2003	2004	2005
781 – Juros obtidos	207.964,8	211.235,5	212.723,7
782 – Ganhos em empresas filiais e associadas	46,8	83,3	93,3
783 – Rendimentos de imóveis	5.440,8	5.882,5	6.274,7
784 – Rendimentos de participações de capital	12.125,2	26.683,9	23.398,0
785 – Diferenças de câmbio favoráveis	0,0	0,0	53.685,7
787 – Ganhos na alienação de aplic. de tesouraria	11.261,0	40.518,2	88.044,3
788 – Outros proveitos e ganhos financeiros	317.189,0	195.558,9	452.761,4
	554.027,7	479.962,3	836.981,1

Da análise à formação dos resultados financeiros observa-se que o seu apuramento deve-se maioritariamente à componente “Juros” e ao conjunto de situações englobadas em “Outros proveitos e custos financeiros”, representando apenas 3,6% a contribuição negativa dos custos.



A análise do resultado por segmentos, no triénio, evidencia o seguinte

- ◆ Em *Juros obtidos* e *Juros suportados* o resultado, em 2005, ascendeu a 212.627,3 milhares de euros, apresentando-se em termos de evolução com a seguinte estrutura:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
781 – Juros obtidos	207.964,8	211.235,5	212.723,7
681 – Juros suportados	8.206,0	407,1	96,4
Resultado	199.758,8	210.828,4	212.627,3

Fonte: DRF das CSS de 2003 a 2005

Em regra é o IGFCSS que mais contribui para estes resultados, tendo sido, em 2005, responsável por 89,7% do resultado apurado nesta componente, cabendo-lhe 190,7 milhões de euros, posição, em termos relativos muito acima da registada no ano anterior cuja contribuição deste instituto para este apuramento foi de 58,2%, pese embora em termos absolutos se tenha cifrado em 191,6 milhões de euros.

Assinala-se a diminuição dos custos com juros suportados face aos anos anteriores, destacando-se em 2003 os juros devidos e pagos à CGA, aquando da resolução do diferendo entre aquela instituição e o ISS.

- ◆ O resultado decorrente do balanceamento das contas *Outros proveitos e ganhos* e *Outros custos e perdas* ascendeu a 153,7 milhões de euros, registando uma variação de 14,4% relativamente a 2003, posição não comparável à variação registada relativamente a 2004 em virtude de este ter sido um ano de actuação prudente face ao mercado, necessariamente reflectida nos resultados obtidos pelo IGFCSS, conforme se evidencia:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
788 – Outros proveitos e ganhos financeiros	317.189,0	195.558,9	452.761,4
688 – Outros custos e perdas financeiros	182.860,5	110.924,4	299.050,4
Resultado	134.328,5	84.634,5	153.711,0



Na verdade, em 2005, o IGFCSS gerou um resultado de 153.877,6 milhares de euros, cobrindo resultados financeiros negativos das restantes instituições consolidadas. Tal decorreu de proveitos relativos a *Ganhos potenciais* no valor de 207.983.639,52 euros, a *Ganhos de contratos de futuros* que ascenderam a 242.848.216,78 euros e ainda a *Fundos de investimento* no montante de 1.921.703,43 euros, no total de 452.761.425,73 euros, tendo os custos ascendido a 296.873.838,22 euros, respeitante a *Perdas de contratos de futuros* no valor de 218.207.551,15 euros e *Perdas potenciais* de 78.620.696,66 euros. Neste contexto acrescem os custos do Sistema por serviços bancários que ascenderam a 2.176.552,34 euros.

No conjunto observa-se um crescimento do resultado de 81,6%, no período de 2005/2004, quando no período homólogo anterior se tinha registado uma diminuição de 37%.

Importa realçar, ainda, o contributo do IGFCSS, relevado em “*Outros custos e outros proveitos não especificados*”, conforme se apresenta:

(em milhares de euros)		(em milhares de euros)	
Perdas potenciais	78.620,7	Ganhos potenciais	207.983,6
Perdas de contratos de futuros	218.207,6	Ganhos de contratos de futuros	242.848,2
		Fundos de investimento	1.921,7
Total	296.828,3	Total	452.753,5
Saldo	155.925,2		

- ◆ Também a influência das diferenças de câmbio no resultado financeiro, no triénio 2003/05, decorre, quase integralmente, do exercício da actividade do IGFCSS, apresentando-se a sua expressão financeira como se indica:

	(em milhares de euros)		
	2003	2004	2005
785 – Diferenças de câmbio favoráveis	0,0	0,0	53.685,7
685 – Diferenças de câmbio desfavoráveis	0,0	2.173,5	67.490,2
Resultado	0,0	(2.173,5)	(13.804,5)

Até 2004 não foram contabilizadas diferenças de câmbio com valor relevante em qualquer entidade do perímetro de consolidação. No IGFCSS as diferenças de câmbio favoráveis, no valor de 230,3 milhares de euros, foram reclassificadas, no processo de consolidação, em “outros proveitos e ganhos financeiros”, não sendo comparável a expressão financeira de 2005.

Importa referir o ambiente em que foram efectuadas as transacções do IGFCSS conforme é referido no respectivo Relatório de Actividades. “*O ano 2005 foi propício para os investidores que apostaram numa exposição cambial ao dólar, depois do mercado ter assistido a uma desvalorização acentuada da moeda Norte Americana nos três anos anteriores.*”

O dólar começou a recuperar no início do ano findo atingindo valorizações expressivas, quer face ao euro, quer face ao iene. O euro iniciou o ano com a cotação mais elevada face ao dólar (1,3556 USD) e

acabou por depreciar-se cerca de 14%. Em relação ao iene, o dólar registou uma apreciação semelhante, depois de ter iniciado também em Janeiro uma recuperação forte”.

- ◆ O resultado das operações de compra e venda de aplicações de tesouraria relevado na CSS é da inteira responsabilidade do IGFCSS por se tratar da actividade normal desta instituição. Apresenta-se no quadro seguinte a sua expressão financeira no triénio em análise:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
787 – Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria	11.261,0	40.518,2	88.044,3
687 – Perdas em alienação de aplicações de tesouraria	24.037,3	18.379,3	49.696,7
Mais / Menos valias	(12.776,3)	22.138,9	38.347,6

- ◆ Apresenta-se ainda, para o mesmo período, os restantes proveitos que contribuíram para o apuramento do resultado financeiro, os quais decorrendo da actividade residual do IGFCSS, por não se registar alteração nas políticas de gestão, designadamente na área do património, não evidenciam factos relevantes a assinalar.

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
782 – Ganhos em empresas filiais e associadas	46,9	83,3	93,3
783 – Rendimentos de imóveis	5.440,8	5.882,5	6.274,7
784 – Rendimentos de participações de capital	12.125,2	26.683,9	23.398,0

- ◆ O aumento de custos relativos à depreciação dos bens é justificado pelo IGFCSS em 501,4 milhares de euros, correspondendo a diferença às restantes entidades consolidadas. Já no que se refere à aplicação do princípio da prudência, constata-se que o total constituído no ano é da total responsabilidade do IGFCSS, destacando-se *Partes de capital* no valor de 698,1 milhares de euros.

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
683 – Amortizações de investimentos em imóveis	348,6	478,5	516,0
684 – Provisões para aplicações financeiras	712,8	236,4	701,4

Face à importância do contributo do IGFCSS no apuramento dos resultados financeiros que decorre do seu objectivo principal (entidade especializada e direccionada para a gestão de patrimónios autónomos, e ainda dos relacionados com regimes de providência), considera-se relevante para maior clareza a sua individualização face à conta consolidada, conforme se apresenta:



Quadro XII.87 – SS – Contribuição do IGFCSS para os Resultados financeiros em 2005

(em milhares de euros)

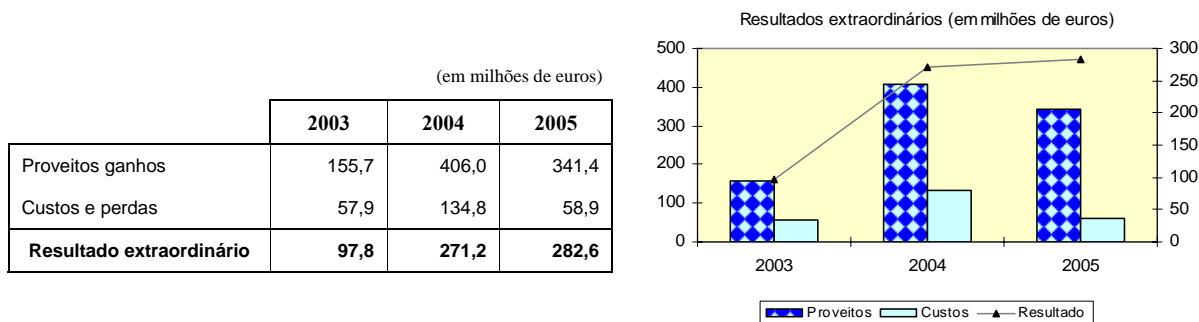
Custos e perdas	CSS consolidada	IGFCSS	Proveitos e ganhos	CSS consolidada	IGFCSS
Juros suportados	96,4	24,1	Juros obtidos	212.723,7	190.683,5
Amortizações de investimento em imóveis	516,0	0,0	Ganhos em empresas filiais e associadas	93,3	0,0
Provisões p/ aplicações financeiras	701,4	0,0	Rendimentos de imóveis	6.274,7	2.804,9
Diferenças de câmbio desfavoráveis	67.490,2	67.490,1	Rendimentos de participações de capital	23.398,0	23.398,0
Perdas em alienação de aplic. de tesouraria	49.696,7	49.696,7	Diferenças de câmbio favoráveis	53.685,7	53.685,4
Outros custos e perdas financeiros	299.050,4	298.876,0	Descontos de pronto pagamento obtidos	0,0	0,0
			Ganhos alienação aplic/ tesouraria	88.044,3	88.044,3
			Outros proveitos e ganhos financeiros	452.761,4	452.753,6
Resultados financeiros	419.430,0	395.282,8			
	836.981,1	811.369,7		836.981,1	811.369,7

Fonte: CSS/05 e DF's do IGFCSS

12.4.2.2.3 – Resultados extraordinários

A Demonstração de *resultados extraordinários* discrimina as contas em que se reflectiram as operações que concorreram para o apuramento do resultado consolidado desta natureza como a seguir se indica:

Quadro XII.88 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários



À semelhança da situação verificada no ano anterior, em 2005, nesta sede, observa-se um resultado extraordinário positivo de 282.583,5 milhares de euros, que, relativamente ao período homólogo anterior, é explicado pelo aumento de *Benefícios de penalidades contratuais* e pela variação positiva proveniente de *Correcções relativas a exercícios anteriores*, conforme a seguir se demonstra pela desagregação dos *Proveitos e ganhos* e dos *Custos e perdas extraordinários* que contribuiram para o apuramento dos resultados em análise:

(em milhares de euros)

Custos e perdas	2003	2004	2005
Transferências de capital concedidas	36.399,3	31.680,4	35.370,7
Dívidas incobráveis	66,8	698,0	3.493,9
Perdas em existências	172,1	129,2	83,7
Perdas em imobilizações	554,8	478,9	1.384,9
Multas e penalidades	26,9	36,9	101,9
Aumentos de amortizações e provisões	0,0	62,8	550,9
Correcções relativas a anos anteriores	20.079,9	98.194,3	13.835,2
Outros custos e perdas extraordinários	598,6	3.518,7	4.044,2
Resultados extraordinários	97.794,2	271.175,6	282.583,5
	155.692,6	405.974,8	341.448,9

(em milhares de euros)

Proveitos e ganhos	2003	2004	2005
Restituição de impostos	0,4	0,0	0,3
Recuperação de dívidas	7,0	0,0	0,1
Ganhos em existências	67,2	97,1	65,7
Ganhos em imobilizações	9.042,6	6.174,3	9.731,5
Benefícios de penalidades contratuais	13.275,0	31.233,6	52.014,2
Reduções de amortizações e provisões	46.987,2	4.734,7	15.316,8
Correcções rel. a exercícios anteriores	66.999,8	343.915,4	236.287,1
Outros proveitos e ganhos extraordinários	19.313,3	19.819,7	28.033,2
	155.692,6	405.974,8	341.448,9

Na análise do grupo de contas que determina ou concorre para o apuramento dos resultados destacam-se as situações mais relevantes e o respectivo balanceamento:

- ◆ As *Transferências de capital concedidas*, no valor de 35.370,7 milhares de euros, representam 60,1% do total dos custos e perdas extraordinários com um acréscimo de 11,7% relativamente ao ano anterior cujo valor ascendeu a 31.680,4 milhares de euros e constituem despesa do OSS para os seguintes agregados:



(em euros)

	Valor	Peso
Administrações Públicas	1.451.366,18	4,1
Instituições sem fins lucrativos	33.254.177,73	94,0
Resto do Mundo	665.152,38	1,9
Departamento de Cooperação	455.484,07	1,3
União Europeia	209.668,31	0,6
Total	35.370.696,29	100

Fonte: IGFSS

- ◆ No âmbito do POCISSSS as dívidas incobráveis resultam, nomeadamente, de processo especial de recuperação de empresa e protecção de credores ou de processo de execução, falência ou insolvência, quando relativamente aos mesmos não seja admitida a constituição de provisão, ou sendo-o, esta se mostra insuficiente. Por outro lado, inclui-se em recuperação de dívidas o montante recebido, já considerado anteriormente como incobrável.

No balanceamento destas situações que, em 2005, são respeitantes em 90% a dívidas de contribuintes, apenas se salienta a transferência para perdas no valor de 3.493,8 milhares de euros, conforme se indica:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
792 – Recuperação de dívidas	7,0	0,0	0,1
692 – Dívidas incobráveis	66,8	698,0	3.493,9
Diferença	(59,8)	(698,0)	(3.493,8)

Em 2005 encontra-se relevada a perda com a cessão de créditos da RAR – Imobiliária, SA no valor de 3.139.826,95 euros. O IGFSS optou pela relevação desta situação em “Dividas incobráveis” em 2005 e não em 2004 conforme proposto por considerar que se está em presença de perdas relativas a incobráveis (custos e perdas extraordinários) face à natureza da dívida e por não ter sido constituída adequada provisão.

- ◆ Em *Ganhos em existências* relevam-se as operações resultantes de sobras e regularizações e em *Perdas em existências* registam-se os prejuízos decorrentes de sinistros ou quebras nas existências, que no triénio apresentam a seguinte expressão contabilística:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
793 – Ganhos em existências	67,2	97,1	65,7
693 – Perdas em existências	172,1	129,2	83,7
Diferença	(104,9)	(32,1)	(18,0)

- ◆ As contas de *Ganhos e perdas em imobilizações* registam as operações relativas a alienação, abate ou sinistro de imobilizações, no que respeita ao produto da alienação, indemnizações, valor de saída dos bens e às amortizações respectivas. No triénio, o resultado apurado no conjunto das operações relevadas foi o seguinte:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
794 – Ganhos em imobilizações	9.042,7	6.174,3	9.731,5
694 – Perdas em imobilizações	554,8	478,9	1.384,9
Diferença	8.487,9	5.695,4	8.346,6

O valor total das vendas realizadas em 2005 foi de 10.043,8 milhares de euros, sendo que a venda de habitações de renda social e de renda livre geraram uma mais valia de 9.393,1 milhares de euros, cujo valor contabilístico ascendia a 441.327,41 euros. Salienta-se ainda, que as perdas registadas ficaram-se a dever, maioritariamente, a abates no valor de 1.131,2 milhares de euros.

- ◆ No ano em análise foram obtidos *Benefícios de penalidades contratuais* que ascenderam a 52.014,2 milhares de euros, decorrendo a quase totalidade destes processos da actividade do IGFSS na recuperação das dívidas e no combate à fraude e evasão contributiva.

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
795 – Benefícios de penalidades contratuais	13.275,0	31.233,6	52.014,2
695 – Multas e penalidades	26,9	36,9	101,9
Diferença	13.248,1	31.196,7	51.912,3

A desagregação dos proveitos apresenta-se como segue:

(em milhares de euros)

Juros de mora – De contribuições	49.599,1
Juros de mora – De outros	22,8
Outros juros contratuais ¹	288,0
Juros vincendos	1.803,6
Multas – De rendas ²	297,2
Multas – De outras penalidades	3,5

¹ A aplicação de juros de mora nos processos de compra e venda de fracções, decorre da cláusula 6.º dos contratos de promessa de compra e venda e da alínea c) do n.º 4 do documento que consubstancia as “Condições de aquisição de fracções de renda livre”.

² A aplicação de multas pela mora no pagamento das rendas tem a sua base legal no n.º 1 do art.º 1041.º do Código Civil.



- ◆ O POCISSSS prevê a relevação contabilística da variação positiva ou negativa da estimativa dos riscos, em cada espécie de provisão, entre dois períodos contabilísticos consecutivos, quando os riscos apenas se considerem de natureza extraordinária. A contribuição para o resultado extraordinário com origem no balanceamento destas operações, no triénio em análise, apresentou a seguinte expressão financeira:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
796 – Reduções de amortizações e provisões	46.987,2	4.734,7	15.316,8
696 – Aumentos de amortizações e provisões	0,0	62,8	550,9
Diferença	46.987,2	4.671,9	14.765,9

Em 2005, o apuramento de 14.765,9 milhares de euros teve como origem os seguintes factos:

(em euros)

Custos e perdas		Proveitos e ganhos	
Amortizações	550,90	Amortizações	725.385,26
		Provisões:	
		Dívidas de clientes	42.722,58
		Dívidas de utentes	54.256,65
		Dívidas de beneficiários	12.212.861,94
		Riscos e encargos	2.281.610,93
Total	550,90	Total	15.316.837,36

- ◆ As correcções favoráveis ou desfavoráveis derivadas de erros ou omissões relacionadas com exercícios anteriores¹ que não foram nem de grande significado, nem resultantes de ajustamentos a estimativas inerentes ao processo contabilístico, apresentaram a seguinte expressão financeira no triénio 2003/2005:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
797 – Correcções relativas a exercícios anteriores	66.999,8	343.915,4	236.287,1
697 – Correcções relativas a exercícios anteriores	20.080,0	98.194,3	13.835,2
Diferença	46.919,8	245.721,1	222.451,9

¹ A maioria das situações referem-se a: Correcções – processamento de multas a receber – anulações; Regularização no âmbito da conferência do *interface* entre as tesourarias do ISS e o IGFSS referentes a depósitos efectuados em anos anteriores de cobranças de 2001 que não foram objecto de tratamento contabilístico com contribuições do ano (Circular n.º 38/2002); Devolução de disponibilidade das ISS referentes a transferências; Correcção à conta 79788 por se tratar de taxas de justiça (724200000); Valores enviados pela Secretaria de Estado da Economia da Suíça referente a retrocessões de contribuições para o desemprego; Devoluções de valores de anos anteriores de acções de formação profissional do OSS e do FSE; Valores referentes a receitas de massa falida no âmbito da reclamação de créditos; Valores de cheques devolvidos de anos anteriores não contabilizados no ano; Restituição de contribuições de anos anteriores; Devoluções massa falida (...).

Em síntese a natureza destes movimentos, em 2005, decorreu das seguintes situações:

(em milhares de euros)

Custos e perdas		Proveitos e ganhos	
Restituições	2.412,7	Prestações sociais	200.284,9
– De contribuições	2.365,5	Acções de formação profissional	16.871,5
– Outras	47,2	Acção social	3.950,1
Regularizações	8.565,6	Rendas	16,1
– Acções de formação profissional	3901,5	Pensões	18,6
– Acordos de cooperação	2579,4	Vencimentos	221,9
– Outros	2.084,7	Contribuições	8.669,8
Anulações	183,4	Outros	6.254,2
Contribuições	518		
Outros	2.155,5		
Total	13.835,2	Total	236.287,1

- ◆ Com um acréscimo significativo em outros proveitos e ganhos extraordinários, em 2005 face aos períodos homólogos anteriores, a evolução de Outros proveitos e ganhos extraordinários e de Outros custos e perdas extraordinários foi a seguinte, no triénio:

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
798 – Outros proveitos e ganhos extraordinários	19.313,3	19.819,7	28.033,2
698 – Outros custos e perdas extraordinárias	598,6	3.518,7	4.044,2
Diferença	18.714,7	16.301,0	23.989,0

Encontram-se aqui relevadas as seguintes situações:

(em euros)

Custos e perdas		Proveitos e ganhos	
Diferenças de preços de existências	2.441,56	Transf. de capital obtidas	
Dispensa de pag. de dívida das ISS's	2.943,28	- Do PIDDAC - OE	1.083.527,90
Outros não especificados	4.038.763,12	- Do OE – Part. Port. nos proj. cofinanc	9.717.444,00
		- Dos SFA	5.787.866,06
		- Do exterior	658.662,55
		Subsídios	508.240,07
		Prestações prescritas	7.106.315,03
		Indemnizações em imóveis	22.703,88
		Outros	3.148.410,24
Total	4.044.147,96	Total	28.033.169,73



Relativamente ao proveito decorrente das prestações prescritas referentes a prestações sociais processadas e não recebidas pelos beneficiários, após ter decorrido o prazo legal para a sua reclamação, conforme definido no art.º 70.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, salienta-se a respectiva origem:

(em euros)

Do Rendimento Mínimo Garantido	1.125.659,59
Do Rendimento Social de Inserção	30.241,69
De Subsídio familiar/abono de família a crianças e jovens	2.188.887,73
De Subsídio social de desemprego	492.412,13
De Subsídio de doença	1.585.752,08
De Subsídio de maternidade	400.947,07
De Subsídio de desemprego	1.218.827,14
De outros	63.587,60
Total	7.106.315,03

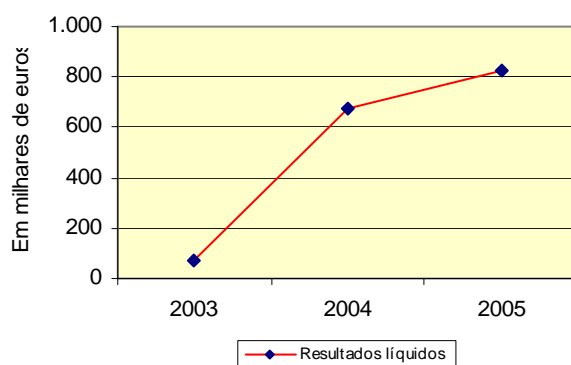
Fonte: SIF da Segurança Social

Nos resultados extraordinários o IGFCSS contribuiu apenas com 1.216,4 milhares de euros para o cômputo dos resultados consolidados, resultante na quase totalidade de reduções de amortizações e provisões, pelo que não sendo materialmente relevante (0,4%) não se procede à sua individualização.

12.4.2.2.4 – Resultado líquido do exercício

O *Resultado líquido do exercício* em 2005 ascendeu a 827.256,4 milhares de euros, apresentando, no triénio em análise, a seguinte evolução:

Gráfico XII.12 – SS – Resultado líquido do exercício – CSS/2005



Considerando que a CSS no triénio 2003/2005 integra a totalidade das instituições que compõem o perímetro de consolidação e pese embora as vicissitudes implícitas à implementação da Reforma da Segurança Social nas diferentes vertentes em que se realizou, já por demais referidas em sede própria, poder-se-ia observar que, sobretudo nos dois últimos anos, se regista uma tendência crescente dos resultados líquidos. Esta apreciação, face a 2003, deverá ter em linha de conta o efeito extraordinário da contabilização da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização. O quadro seguinte apresenta a respectiva evolução:

(em milhares de euros)

		2003	2004	2005	Variação (%)	
					2004/03	2005/04
(A)	Resultados operacionais	(360.945,9)	57.828,7	125.242,9	116,0	116,6
(B)	Resultados financeiros	337.862,5	347.363,1	419.430,0	2,8	20,7
(C)	Resultados extraordinários	97.794,2	271.175,6	282.583,5	177,3	4,2
(D)	Resultados correntes (A)+(B)	(23.083,4)	405.191,8	544.672,9	1.855,3	34,4
(E)	Resultado líquido do exercício (A)+(B)+(C)	74.710,8	676.367,4	827.256,4	805,3	22,3

Fonte: Contas da Segurança Social

12.4.3 – Principais reservas às Demonstrações financeiras consolidadas

Pese embora o reconhecimento das melhorias assinaladas, designadamente ao nível da optimização, conclusão e aperfeiçoamento dos sistemas informáticos que integram o Sistema de Informação Integrada da Segurança Social, a CSS sobre a qual recai o presente Parecer, apresenta ainda condicionantes que determinam e influenciam negativamente a fiabilidade, consistência, totalidade e integridade da informação financeira apresentada, pelo que, continuam a ser pertinentes as reservas efectuadas em sede de Parecer sobre a CSS do ano anterior, das quais a seguir se faz referência:



a) Sistema de informação

Tendo por base o ponto de situação expresso pelo IIESS no Relatório de Gestão de 2005, encontravam-se concluídas e/ou em curso as principais aplicações/projectos que integram o Novo Sistema de Informação da Segurança Social, designadamente, no que concerne ao processo de migração e sincronismo de dados (Bases de Dados Locais/Base de Dados Nacional) para o Sistema IDQ – Sistema de Identificação e Qualificação cuja situação é de manutenção evolutiva e correctiva.

Esta é, aliás, compreensivelmente, a situação da maioria dos sistemas, dada a abrangência das áreas de intervenção que interagem relacionalmente no SIF com o objectivo de produzir informação financeira consistente, fiável e integral.

No entanto importa referir no que concerne ao SIF que subsistem ainda deficiências decorrentes da falta de conclusão dos *interfaces*, de que é exemplo:

- ◆ a falta de migração de saldos do SGC para o SICC e do GT para o SIF com reflexo na relevação da dívida de contribuintes;
- ◆ os atrasos que ainda se verificam do interface GR/SGC/SICC com impacto na contabilização da receita de contribuições, por subsistirem dificuldades na integração e compensação integral da Declaração de Remunerações no que respeita à integração das DR's no SGC/SICC;
- ◆ a falta de carregamento da informação e não utilização “on-line” do SIF para executar as operações e registar em tempo real todos os movimentos.

Em relação a esta última referencia, o IIESS em sede de contraditório vem informar através do fax de 12 de Dezembro, o seguinte:

“(..) não existe nenhum impedimento técnico para o não registo em tempo real de todos os movimentos”.

Em 2005, as confirmações efectuadas demonstraram que o SIF/SAP, conforme referido no Parecer antecedente, não acautela o princípio da não compensação implicando uma subavaliação dos saldos evidenciados no Balanço do ISS, relativamente às contas mistas.

Assim, não obstante o reconhecimento pelo trabalho desenvolvido e resultados alcançados, subsistem razões que determinam reservas às contas, em especial quanto à compatibilização/regularização contabilística da informação através de lançamentos fora do sistema e que deveriam constar de forma clara e inequívoca do Anexo às demonstrações financeiras da CSS.

b) Controlo interno

Não foi nomeada a Comissão de Fiscalização prevista na lei.

Em 2005, à semelhança do ano anterior, o acompanhamento dos procedimentos de controlo interno e auditoria às demonstrações financeiras das quatro maiores instituições do Sistema foi ainda efectuado pela empresa especialmente contratada para prestação de serviços de auditoria e follow up da implementação da reforma da segurança social.

No âmbito do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado de que é membro o IGFSS, em representação do MTSS, foram produzidos pelo GA/ASSSS diversos relatórios de avaliação pormenorizada sobre os resultados, conclusões e recomendações das diferentes auditorias realizadas pelas instituições de controlo, cujas conclusões contribuíram para sistematizar e promover a resolução das deficiências identificadas, de que é exemplo os resultados obtidos pela análise da conformidade dos procedimentos contabilísticos do SIF com as orientações contabilísticas estabelecidas e de que resultou a detecção de erros na parametrização dos procedimentos automáticos cuja existência põe em causa a exactidão e fiabilidade do resultado das operações contabilísticas.

c) Processo de consolidação

As demonstrações financeiras do ISS não são objecto de operações de consolidação que visem a anulação de dívidas activas e passivas e de operações recíprocas existentes entre as subentidades que fazem parte daquele Instituto o que implica uma sobrevalorização das suas demonstrações financeiras e consequentemente das demonstrações financeiras consolidadas da segurança social.

Reitera-se a afirmação expandida relativamente à CSS de 2004, no sentido de que apesar de ser visível a melhoria da qualidade da informação fornecida no *dossier sobre as operações de consolidação*, e dado que não foi elaborado o Relatório analítico consolidado, o Anexo às DF deveria ter integrado informação suficiente sobre as operações que justificaram as diferenças de consolidação, designadamente quanto à discriminação dos acontecimentos que determinaram variações nas demonstrações financeiras consolidadas, a fim de evidenciar a transparência que as operações de consolidação devem reflectir.

d) Imobilizado

Mantêm-se as deficiências já relatadas no Parecer antecedente sobre a situação do património imobiliário, no que concerne à falta de correspondência entre os valores contabilísticos registados no Balanço e um inventário fidedigno, pese embora se tenha conhecimento dos trabalhos desenvolvidos neste âmbito cujo impacto será visível nas contas de 2006. No entanto, dada a situação que persiste relativamente às situações do passado não é possível garantir a fiabilidade da relevação contabilística destes activos, designadamente, quanto às seguintes situações:

- ◆ encontra-se ainda em curso o processo de regularização da sua titularidade e competente registo, pelo que nem todos os bens imóveis se encontram relevados na CSS;
- ◆ existem bens imóveis relevados pelo valor de referência a 1 Euro, por exigência do SIF/SAP para registo administrativo dos bens;
- ◆ os imóveis estão relevados por um valor contabilístico muito abaixo do seu justo valor não contribuindo para uma imagem verdadeira e apropriada destes activos.

Mantém-se igualmente a posição relatada no Parecer sobre a CSS de 2004, sobre os trabalhos que o IIESS se comprometeu a realizar quanto a:

- ◆ Criar um ficheiro único resultante da reconciliação física e contabilística dos bens – equipamento básico (informático) – adquiridos nos anos anteriores a 2004 e seu carregamento em SIF por “batch-input”, parcialmente implementado em Junho de 2006; e



- ◆ Proceder à etiquetagem definitiva pelo SIF (acção de âmbito nacional), acção que se encontra realizada relativamente aos bens adquiridos após 2004 e que anteriormente a esta data se encontra dependente da disponibilização de recursos adequados ao trabalho a desenvolver.

e) Terceiros

A transparência e veracidade das dívidas relevadas em *Contribuintes c/c* está fortemente dependente da conclusão e optimização dos sistemas que interagem na sua gestão e controlo, como sejam o IDQ, o SGC que será substituído pelo SICC e GT, estes últimos com reflexo directo no SIF e, conseqüentemente, também dependente dos *interfaces* e da plataforma de integração com o SIF, pelo que, tendo em conta as dificuldades ainda subsistentes, não existe garantia de que as dívidas de contribuintes correspondam ao seu efectivo valor, porquanto não existe segurança na correcção, classificação, integralidade e totalidade das mesmas.

As dívidas relevadas em *Outros devedores* englobam uma panóplia de situações recorrentes, de carácter excepcional, que não obstante as recomendações do Tribunal em sucessivos Pareceres permanecem por regularizar, assumindo a sua recuperação elevado grau de incobrabilidade.

Sobre estas dívidas, tendo em conta a antiguidade que exibem, o activo realizável de curto prazo encontra-se sobreavaliado. Tal decorre, em parte, da falta de informação disponível sobre a caracterização dos devedores e das dívidas que se reflecte na qualificação da informação financeira, cuja origem reside no atraso da conclusão dos sistemas e *interfaces* que gerem esta área e que em 2004 mereceu a consideração de que: “a elevada complexidade dos fluxos geradores da informação sobre a dívida provenientes dos diferentes canais de informação que confluem no processo de integração na conta-corrente do contribuinte, associada à execução manual dos processos não automáticos, gera inconsistências na migração dos dados existentes no SGC para o SICC e SIF com impacto na contabilização das operações relativas a contribuições”.

Assim, apesar das melhorias introduzidas pelo SICC, em 2005, subsistem problemas de diversos níveis para a efectivação e execução dos registos contabilísticos, resultantes, essencialmente, tal como se referiu, da migração de dados das antigas aplicações, situação cujo aperfeiçoamento se perspectivava para 2006, mas cujo impacto nas contas em 2005 não garante a fiabilidade das demonstrações financeiras nesta área.

f) Disponibilidades

A actividade financeira da segurança social reflectida nos fluxos financeiros decorrentes da execução orçamental do OSS, geridos pelo IGFSS, enquanto entidade responsável pelo seu controlo e pela implementação e gestão da tesouraria única da segurança social, insere-se e relaciona-se com o sistema bancário numa diversidade de contas bancárias e uma pluralidade de movimentos cuja dimensão exige um eficiente, célere e eficaz acompanhamento da centralização das disponibilidades quer na gestão dos excedentes quer na satisfação dos compromissos, objectivo só alcançável com a implementação da unidade de tesouraria para cujo projecto, que se encontra em curso, é indispensável um criterioso acompanhamento no sentido da sua mais rápida conclusão e optimização.

g) Resultados transitados

Não foram evidenciados os factos geradores dos movimentos efectuados em resultados transitados com carácter excepcional ou extraordinário que implicam alterações relevantes nas demonstrações

financeiras e por isso deveriam ter sido divulgados em Nota autónoma no respectivo Anexo com vista a proporcionar a informação necessária à sua compreensão quer pelos órgãos de controlo, quer pelo utilizador comum da informação.

12.5 – Pensões

As pensões, suplementos e complementos são o tipo de prestações mais relevante, em termos financeiros, do SSS, concretizando-se em prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente previstas (invalidez, velhice e morte) ou, em outras, que visem assegurar direitos essenciais não contemplados pelo subsistema previdencial.

O seu peso no conjunto das despesas e transferências totais suportadas pelo subsector da Segurança Social é desenvolvido no quadro seguinte:

Quadro XII.89 – SS – Evolução das pensões no período de 2000-2005

(em milhares de euros)

Natureza		2000	2001	2002	2003	2004	2005
(1)	Pensões, suplementos e complementos	7.008.659,60	7.728.036,90	8.433.962,50	9.042.849,60	9.864.942,90	10.688.271,3
(2)	Despesas correntes	10.992.934,50	12.079.172,30	14.198.976,30	15.213.112,30	16.504.399,30	17.650.583,7
(3)	= (1)/(2)*100	63,80%	64,00%	59,40%	59,40%	59,80%	60,55%
(4)	Contribuições e cotizações	8.769.260,70	9.570.276,70	10.168.269,9	10.468.758,80	10.438.569,80	11.037.320,8
(5)	= (1)/(4)	79,90%	80,80%	87,10%	86,40%	94,50%	96,84%
(6)	Despesa Total	12.374.217,10	13.786.494,40	17.901.112,70	17.125.908,50	18.790.992,30	19.855.662,7
(7)	= (1)/(6)*100	56,60%	56,10%	47,10%	52,80%	52,50%	53,83%
(8)	Despesas efectiva	11.703.028,7*	12.993.135,1*	14.408.434,50	15.288.876,60	16.572.849,40	17.707.862,6
(9)	= (1)/(8)*100	59,90%	59,50%	58,50%	59,10%	59,50%	60,36%

* Total da CSS deduzido das transferências para o FEFSS ou activos financeiros (O IGFCCS/FEFSS só integrou a CSS em 2002)

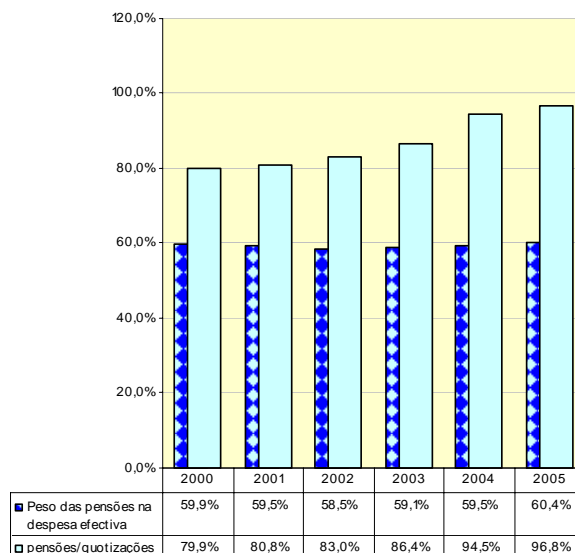
Fonte: Mapa IX das CSS 2000 a 2005.

Desde 2002 que o peso das Pensões no total das despesas correntes tem vindo a crescer, situando-se em 2005 nos 60,6%. A mesma tendência de subida se verifica em termos do peso no total da CSS, e, enquanto nestas duas comparações ainda se tem valores abaixo dos verificados em 2000 e 2001, a verdade é que em termos de despesa efectiva se verifica que o peso das pensões foi mais elevado justamente no último ano do quinquénio 2000/2005.

A evolução das “Pensões” no total da despesa efectiva e a sua relação com as contribuições e cotizações é apresentada no gráfico seguinte:



Gráfico XII.13 – SS – Peso das Pensões na despesa efectiva e relação com as contribuições



No período de 2000 a 2005, as despesas com pensões variaram entre um mínimo de 58,5% da despesa efectiva em 2002 e um máximo de 60,4% em 2005, reflectindo a sua natureza estrutural e uma tendência de subida desde 2002.

Em termos do montante de contribuições e cotizações necessário para cobrir os gastos com pensões, a evolução é no sentido da eliminação do hiato entre as duas: enquanto em 2000 79,9% das receitas das contribuições dariam para pagar os gastos com Pensões, em 2005 já são necessárias 96,8% destas receitas.

12.5.1 – Dados financeiros e físicos

Neste ponto analisam-se, relativamente ao quadriénio 2002/2005, as despesas com pensões de reforma por cada uma das eventualidades consagradas na lei – velhice, invalidez e sobrevivência –, expondo-se, à luz da LBSS em vigor, o volume de gastos por subsistema, regime e respectivos complementos e as variações homólogas ocorridas.

Procede-se também à análise dos dados físicos¹ por tipo de eventualidade, evidenciando o peso relativo de cada uma delas no total dos pensionistas e respectiva evolução ocorrida entre 2003 e 2005.

As despesas suportadas no quadriénio com a eventualidade “Velhice”, são apresentadas, segundo a sua natureza, no Quadro XII.90:

¹ Os dados físicos fornecidos pelo ISS não são coincidentes com os publicados pelo IIES nas “Estatísticas da Segurança Social” em virtude de, face à natureza dinâmica da base de dados, o resultado da extracção de dados ser função do momento e das premissas de pesquisa.

Quadro XII.90 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Velhice¹

(em euros)

Rubricas	Velhice				03/02	04/03	05/04	TCMA 02/05
	2002	2003	2004	2005	%	%	%	%
Subsistema Previdencial	4.134.512.260,42	4.525.272.900,59	5.016.776.718,16	5.628.337.331,93	9,5	10,9	12,2	10,8
Pensão Regime Geral	4.134.512.260,42	4.525.272.900,59	5.016.776.718,16	5.628.337.331,93	9,5	10,9	12,2	10,8
Pensão + Equivalência actuarial	4.134.499.347,02	4.525.272.425,57	5.015.196.621,39	5.626.812.806,77	9,5	10,8	12,2	10,8
Montante provisório de velhice	12.913,40	475,02	117,54	59,54	(96,3)	(75,3)	(49,3)	(83,4)
Complemento de pensão - Portaria 193/79	-	-	1.579.979,23	1.524.465,62	-	-	(3,5)	-
Subsistema Protecção Familiar e PAEFP	345.636.167,72	381.332.982,28	417.553.405,17	458.505.976,36	10,3	9,5	9,8	9,9
Complemento por cônjuge a cargo	14.753.627,50	14.435.079,89	14.020.463,89	13.426.746,55	(2,2)	(2,9)	(4,2)	(3,1)
Complemento Social – Pensão social	12.162.104,79	16.527.939,64	21.708.358,34	25.529.898,83	35,9	31,3	17,6	28,0
Complementos por dependência	90.623.972,12	101.391.468,63	113.565.255,07	129.420.130,93	11,9	12,0	14,0	12,6
Pensão antecipada	228.096.463,31	248.978.494,12	268.259.327,87	290.129.200,05	9,2	7,7	8,2	8,3
Subsistema de Solidariedade	1.432.771.089,26	1.501.296.389,52	1.604.707.562,60	1.714.134.543,69	4,8	6,9	6,8	6,2
Regime não Contributivo	524.494.356,02	587.341.447,84	697.398.758,90	816.609.254,40	12,0	18,7	17,1	15,9
Complemento Social – Pensão Social	351.767.573,17	432.514.476,48	536.514.536,30	653.405.251,14	23,0	24,0	21,8	22,9
Pensão	154.867.810,29	137.013.079,32	142.103.298,55	144.111.918,73	(11,5)	3,7	1,4	(2,4)
Complemento extraordinário de solidariedade	11.434.494,77	11.152.028,94	11.710.281,86	11.609.601,73	(2,5)	5,0	(0,9)	0,5
Complemento por dependência	6.424.477,79	6.661.863,10	7.070.642,19	7.482.482,80	3,7	6,1	5,8	5,2
Regime Transitório dos Rurais	75.812.257,14	69.340.682,74	64.838.908,41	59.115.036,92	(8,5)	(6,5)	(8,8)	(8,0)
Pensão	61.895.891,77	55.641.025,79	51.651.928,40	46.199.894,51	(10,1)	(7,2)	(10,6)	(9,3)
Complemento extraordinário de solidariedade	6.170.114,37	6.451.956,99	6.338.086,72	6.391.715,08	4,6	(1,8)	0,8	1,2
Complemento por dependência	7.746.251,00	7.247.699,96	6.848.893,29	6.523.427,33	(6,4)	(5,5)	(4,8)	(5,6)
Regime Especial de S.S. Actividades Agrícolas	786.851.416,45	777.719.205,04	776.934.783,83	769.384.625,52	(1,2)	(0,1)	(1,0)	(0,7)
Pensão	736.174.381,33	723.707.502,05	719.385.550,91	707.653.288,04	(1,7)	(0,6)	(1,6)	(1,3)
Complemento por dependência	50.677.035,12	54.011.702,99	57.549.232,92	61.731.337,48	6,6	6,5	7,3	6,8
Pensão Regime Especial de S. S. Ferroviários	45.613.059,65	45.407.686,72	43.584.849,59	41.934.688,15	(0,5)	(4,0)	(3,8)	(2,8)
Pensões dos desalojados das ex-colónias	-	21.487.367,18	19.138.871,52	18.918.572,42	-	(10,9)	(1,2)	-
Complemento espec. dos antigos combatentes	-	-	2.811.390,35	8.172.366,28	-	-	190,7	-
Total	5.912.919.517,40	6.407.902.272,39	7.039.037.685,93	7.800.977.851,98	8,4	9,8	10,8	9,7

Fonte: CSS/02 a CSS/05

¹ Este quadro é desagregado de acordo com as terminologias presentes no mapa Pensões da CSS 2005.



Com a eventualidade *Velhice* foram gastos, em 2005, 7.801 milhões de euros, o que representou um acréscimo, face ao ano anterior, de 10,8% (cerca de 762 milhões de euros), reforçando a aceleração do crescimento que se verifica desde 2003. A taxa de crescimento médio anual, entre 2002 e 2005, foi de 9,7%.

O comportamento registado reflecte, nomeadamente, o impacto financeiro das alterações legislativas, cabendo destacar-se:

- ◆ Aumento, em 2005, de 12,2% no valor das pensões de velhice no subsistema previdencial (acesso à pensão por idade de reforma). O número de beneficiários com pensão de velhice cresceu 3,3% em 2005. A sua evolução é apresentada no quadro seguinte:

	2002	2003	2004	2005
N.º de beneficiários c/ pensão de velhice	1.585.648	1.613.580	1.662.046	1.717.497
Varição absoluta		27.932	48.466	55.451
Varição %		1,76%	3,00%	3,34%

Fonte: Estatísticas da Segurança Social – Julho 2005

- ◆ Crescimento significativo das despesas com o “complemento social>pensão social” e com o “complemento de dependência”, evidenciando uma população com um nível muito baixo de condições para acesso às prestações sociais, quer no subsistema de protecção familiar, quer no de solidariedade;
- ◆ No subsistema de solidariedade, decréscimos sensíveis nos gastos com o Regime Transitório dos Rurais, com o Regime Especial de S.S. Actividades Agrícolas e com a Pensão do Regime Especial de S.S. Ferroviários.

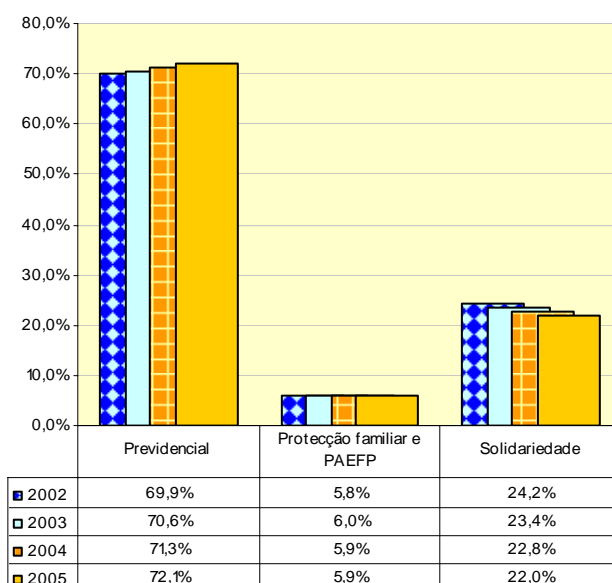
A despesa relevada nesta eventualidade, em 2005, inclui 112.043 beneficiários com pensões de reforma antecipada, 28.728 complementos de pensão por conjugue a cargo e 163.107 complementos por dependência.

No último quadriénio, os gastos com os beneficiários por “Velhice”, revelam um reforço continuado, ainda que ténue, do subsistema previdencial, tendo o subsistema de solidariedade diminuído o seu peso de financiamento desta eventualidade de 24,2% em 2002 para 22% em 2005 (vide gráfico XII.8).

Neste âmbito, o custo da política de solidariedade suportada pelo Estado (que não corresponde portanto a carreiras contributivas actuarialmente suportadas) tendeu a diminuir.

Ainda assim, continua a ser muito importante o peso do subsistema de solidariedade na cobertura desta eventualidade, característica comum a políticas de segurança social suportadas em regimes fracamente contributivos e em carreiras contributivas médias curtas, sendo que, em Portugal, a implementação e generalização do sistema de contribuições é um fenómeno ainda recente.

Gráfico XII.14 – Evolução do financiamento da eventualidade “Velhice”





Quadro XII.91 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Invalidez¹

(em euros)

Rubricas	Invalidez				03/02 %	04/03 %	05/04 %	TCMA 02/05 %
	2002	2003	2004	2005				
Subsistema Previdencial	942.539.868,78	946.628.825,45	962.893.138,79	940.008.003,23	0,4	1,7	(2,4)	(0,1)
Pensão Regime Geral	942.539.868,78	946.628.825,45	962.893.138,79	940.008.003,23	0,4	1,7	(2,4)	(0,1)
Pensão	942.539.868,78	946.628.825,45	962.844.684,50	939.975.159,96	0,2	2,0	(2,4)	(0,1)
Complemento de Pensão - Portaria 193/79			48.454,29	32.843,27			(32,2)	
Subsistema Protecção Familiar e PAEFP	19.293.854,77	21.365.483,34	23.238.994,78	24.083.055,09	10,8	8,8	3,6	7,7
Complemento por cônjuge a cargo	1.835.523,22	1.588.803,56	1.361.283,07	1.176.217,07	(13,4)	(14,3)	(13,6)	(13,8)
Complemento Social >Pensão social	4.157.518,52	5.221.581,40	5.994.021,42	5.999.738,05	25,6	14,8	0,1	13,0
Complementos por dependência	13.300.813,03	14.555.098,38	15.883.690,29	16.907.099,97	9,5	9,1	6,4	8,3
Subsistema de Solidariedade	305.363.235,31	322.475.724,71	349.254.275,72	376.594.515,84	5,7	8,3	7,8	7,2
Regime não Contributivo	252.302.597,20	272.967.569,49	299.928.699,99	328.178.955,37	8,2	9,9	9,4	9,2
Complemento Social <Pensão Social	134.154.531,60	148.782.269,69	164.786.571,32	183.219.016,76	10,9	10,8	11,2	10,9
Pensão	93.507.716,47	97.389.187,92	105.890.824,43	113.286.053,28	4,2	8,9	7,0	6,6
Complemento extraordinário de solidariedade	8.024.938,94	8.446.664,83	9.182.075,34	9.678.626,82	5,3	8,7	5,4	6,4
Complemento por dependência	16.615.410,19	18.349.447,05	20.069.228,90	21.995.258,51	10,4	9,4	9,6	9,8
Regime Transitório dos Rurais	6.343.679,53	6.227.063,42	6.216.240,67	6.180.197,67	(1,5)	(0,2)	(0,6)	(0,9)
Pensão	4.984.659,55	4.836.544,65	4.826.996,15	4.826.074,87	(2,7)	(0,2)	0,0	(1,1)
Complemento extraordinário de solidariedade	430.477,63	421.216,65	420.036,96	399.548,32	(2,2)	(0,3)	(4,9)	(2,5)
Complemento por dependência	928.542,35	969.302,12	969.207,56	954.574,48	5,2	0,0	(1,5)	0,9
Regime Especial de S. S. Acti. Agrícolas	46.708.662,84	42.901.427,23	40.198.925,27	37.381.361,08	(7,7)	(6,7)	(7,0)	(7,2)
Pensão	44.669.019,91	40.857.007,61	38.164.322,78	35.296.941,60	(8,1)	(7,1)	(7,5)	(7,5)
Complemento por dependência	2.039.642,93	2.044.419,62	2.034.602,49	2.084.419,48	0,6	(0,5)	2,4	0,7
Pensão do Reg. Especial de S. S. Ferroviários	8.295,74	1.985,91	2.467,25	0,00	(76,1)	24,2	(100,0)	(100,0)
Pensão dos Desalojados das ex-colónias	-	377.678,66	347.699,54	315.736,92		(7,9)	(9,2)	
Compl. especial dos antigos combatentes			2.560.243,00	4.538.264,80			77,3	
Total	1.267.196.958,86	1.290.470.033,50	1.335.386.409,29	1.340.685.574,16	1,9	3,5	0,4	1,9

Fonte: CSS/02 a CSS/05

O volume de gastos relativos às pensões de reforma por *Invalidez* atingiu, em 2005, 1.340,7 milhões de euros, reflectindo um crescimento de 0,4%, face a 2004 (vide Quadro.2). Este crescimento, inferior ao verificado nos dois anos anteriores, resulta essencialmente de uma diminuição dos gastos com pensões do sistema previdencial (menos 2,4% face a 2004, o que representa, em termos absolutos, 22,9 milhões de euros), a par de uma atenuação do crescimento nos subsistemas de protecção familiar e PAEFP (com um crescimento de apenas 0,1% no “complemento social > pensão social”, face a um

¹ Este quadro é desagregado de acordo com as terminologias presentes no mapa Pensões da CSS 2005.

crescimento de 14,8% no ano anterior, e um crescimento também menor nos complementos de dependência) e de solidariedade.

A taxa de crescimento média anual, no período 2002/2005 foi de 1,9%, inflacionada pelos crescimentos anteriores a 2005.

Em 2005, 70% dos gastos com Invalidez respeitam ao subsistema previdencial, 28,1% ao subsistema solidariedade e cerca de 1,8% ao subsistema protecção familiar.

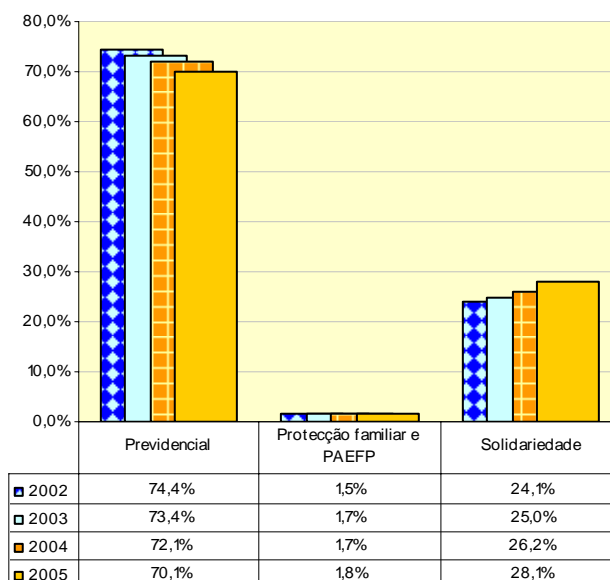
Esta variação traduz-se, em termos físicos, num decréscimo do número de beneficiários com pensão por invalidez, como mostra o quadro seguinte:

	2002	2003	2004	2005
N.º de beneficiários c/ pensão de Invalidez	352.031	342.956	336.215	318.022
Varição absoluta		(9.075)	(6.741)	(18.193)
Varição %		(2,58%)	(1,97%)	(5,41%)

Fonte: Estatísticas da Segurança Social

Em termos relativos homólogos no quadriénio, a eventualidade de invalidez registou variações pouco significativas nos diferentes subsistemas, devendo reter-se, no entanto, a tendência de substituição do subsistema previdencial pelo de solidariedade, com a assunção de novos encargos pelo segundo, reforçando o seu peso no período em 4 pontos percentuais, como se pode ver no Gráfico XII.9 que se segue:

Gráfico XII.15 – SS – Evolução do financiamento da eventualidade “Invalidez”



As despesas com a eventualidade de “Sobrevivência” apresentaram, em 2005, um crescimento de 3,8% o que representa, em termos absolutos, 56,1 milhões de euros, uma variação significativamente



Tribunal de Contas

inferior à verificada nos dois anos anteriores. A taxa de crescimento médio anual, entre 2002 e 2005 foi de 7,2% (vide Quadro XII.92).

Quadro XII.92 – SS – Evolução das despesas com Pensões por Sobrevivência¹

(em euros)

Rubricas	Sobrevivência				Δ	Δ	Δ	TCMA
	2002	2003	2004	2005	03/02 %	04/03 %	05/04 %	02/05 %
Subsistema Previdencial	1.046.167.785,16	1.117.261.569,36	1.242.692.574,52	1.278.239.929,64	6,8	11,2	2,9	6,9
Pensão Regime Geral	1.046.167.785,16	1.117.261.569,36	1.242.692.574,52	1.278.239.929,64	6,8	11,2	2,9	6,9
Pensão	1.046.144.860,68	1.117.257.264,63	1.242.689.969,57	1.278.239.046,25	6,8			6,9
Montante provisório de sobrevivência	22.924,48	4.304,73	34,43	41,29	(81,2)	(99,2)	19,9	(87,8)
Complemento de pensão - Portaria 193/79			2.570,52	842,10			(67,2)	-
Subsistema Protecção Familiar e PAEFP	13.188.458,54	14.313.302,18	15.482.457,41	16.723.970,20	8,5	8,2	8,0	8,2
Complemento Social - Pensão social	813,62	1.412,96	109.908,92	95.899,54	73,7	7678,6	(12,7)	390,3
Complementos por dependência	13187644,92	14.311.889,22	15.372.548,49	16.628.070,66	8,5	7,4	8,2	8,0
Subsistema de Solidariedade	194.489.852,84	212.902.433,22	232.343.761,16	251.643.977,42	9,5	9,1	8,3	9,0
Regime não Contributivo	52.180.552,47	58.998.307,43	73.104.516,69	87.068.966,01	13,1	23,9	19,1	18,6
Complemento Social – Pensão Social	46.877.986,75	58.117.629,64	72.138.510,79	85.984.130,49	24,0	24,1	19,2	22,4
Pensão	5.302.565,72	879.757,68	965.028,59	1.084.170,60	(83,4)	9,7	12,3	(41,1)
Complemento por dependência		920,11	977,31	664,92		6,2	(32,0)	-
Regime Transitório dos Rurais	1.286.891,95	1.403.584,62	1.409.612,09	1.408.511,24	9,1	0,4	(0,1)	3,1
Pensão	1.159.201,91	1.271.704,38	1.279.064,65	1.273.464,56	9,7	0,6	(0,4)	3,2
Complemento por dependência	127.690,04	131.880,24	130547,44	135046,68	3,3	(1,0)	3,4	1,9
Reg. Especial de S.S. Actividades Agrícolas	124.998.853,35	128.568.120,07	133.369.699,78	137.094.685,84	2,9	3,7	2,8	3,1
Pensão	123.073.678,11	126.534.818,63	131.280.471,72	134.850.672,13	2,8	3,8	2,7	3,1
Complemento por dependência	1.925.175,24	2.033.301,44	2.089.228,06	2.244.013,71	5,6	2,8	7,4	5,2
Regime Especial de S. S. Ferroviários	16.023.555,07	19.421.502,24	19.742.233,39	19.990.705,70	21,2	1,7	1,3	7,7
Pensões dos desalojados das ex-colónias		4.510.918,86	4.362.927,19	4.729.547,43		(3,3)	8,4	-
Compl. especial dos antigos combatentes			354.772,02	1.351.561,20			281,0	-
Total	1.253.846.096,54	1.344.477.304,76	1.490.518.793,09	1.546.607.877,26	7,2	10,9	3,8	7,2

Fonte: CSS/02 a CSS/05

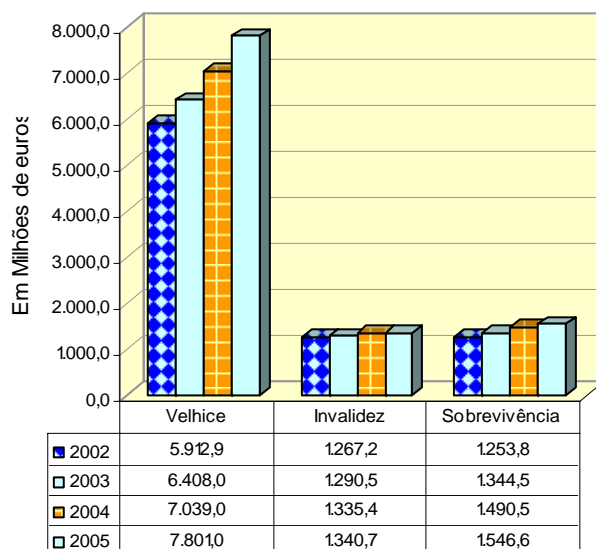
A predominância do subsistema previdencial no financiamento da eventualidade “Sobrevivência” é bem visível, representando os seus gastos cerca de 82,6% do total (1.278,2 milhões de euros). O subsistema de solidariedade representou 16,3% do total da despesa e o de protecção familiar e PAEFP (relativo, exclusivamente, aos complementos) apenas 1,1%.

Segundo as “Estatísticas da Segurança Social”, em 2005, o número de pensionistas desta eventualidade era de 661.447, mais 9804 que no ano anterior.

¹ Este quadro é desagregado de acordo com as terminologias presentes no mapa Pensões da CSS 2005.

O Gráfico XII.16 apresenta a evolução, entre 2002 e 2005, dos gastos totais por eventualidade:

Gráfico XII.16 – SS – Despesas com Pensões de Reforma por eventualidade



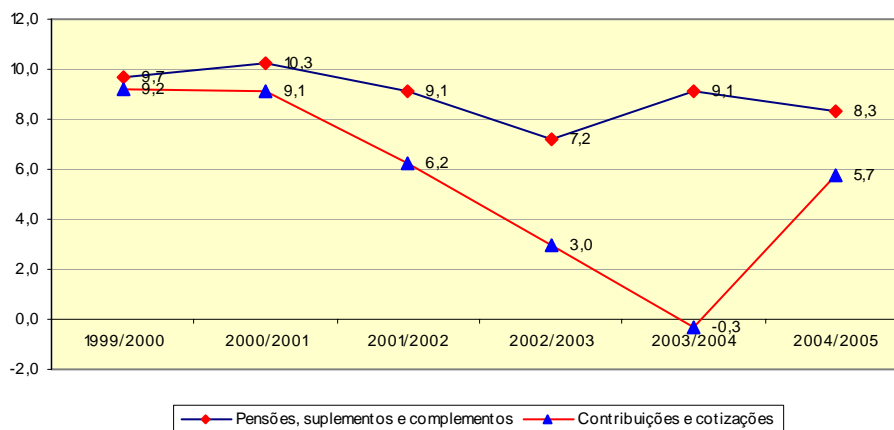
Destaque-se, desde logo, o crescimento do total dos gastos com prestações de reforma, bem como pelas três eventualidades olhadas individualmente.

A tendência para o aumento acentuado das despesas com pensões de velhice e de sobrevivência explica-se, fundamentalmente, com o aumento do número de pensionistas e da pensão média. Esta, tem crescido porque os pensionistas que entram auferem pensões em média mais altas do que os pensionistas que saem do sistema por falecimento.

No gráfico seguinte apresentam-se, para o período de 1999 a 2005, os crescimentos anuais relativos das despesas com pensões, a par da evolução nas contribuições e cotizações. Refira-se que na interpretação dos valores das receitas de Contribuições de 2004 devem ser tidos em conta os efeitos da operação de titularização entretanto efectuada.



Gráfico XII.17 – SS – Taxas de Crescimento Anual nas Despesas com Pensões



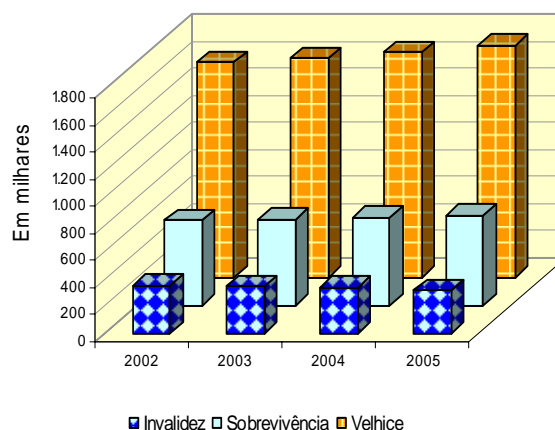
A taxa de crescimento anual homóloga das despesas com pensões, manteve-se sempre acima dos 7%, atingindo um máximo de 10,3% de 2000 para 2001 e tendo apresentado 8,3% em 2005.

Por outro lado, a taxa de crescimento das contribuições e cotizações, no período 1999/2005, foi sempre inferior ao crescimento das pensões, reflexo da evolução económica mas também das mudanças estruturais no mercado de trabalho e na demografia. A uma taxa de crescimento de 9,2% de 1999 para 2000 sucederam-se taxas cada vez menores, vindo as receitas das contribuições a decrescer 0,3% entre 2003 e 2004.

Gráfico XII.18 – SS – Evolução do Número de Pensionistas por Eventualidade

Número de pensionistas (milhares)				
	2002	2003	2004	2005
Invalidez	352	343	336	318
Velhice	1.586	1.614	1.662	1.717
Sobrevivência	626	637	652	661
Total	2.564	2.594	2.650	2.696

Fonte: Estatísticas da Segurança Social



Em termos da evolução do número de pensionistas por eventualidade, observa-se que:

- ◆ O número de pensionistas por invalidez tem decrescido desde 2002, perdendo, até 2005, 34 mil beneficiários. A quebra de 2004 para 2005 foi de 5,4% (menos 18 mil beneficiários), representando então 11,8% do número total de pensionistas.
- ◆ Relativamente à eventualidade velhice, entre 2002 e 2005, aumentaram 131 mil pensionistas, 55 mil no último ano, um crescimento de 3,3%, equivalendo então a 63,7% do número total de pensionistas.
- ◆ Os beneficiários de pensões por sobrevivência eram, em 2005, mais 35 mil do que em 2002, sendo o acréscimo do último ano de 1,4% (9 mil pensionistas), conferindo-lhe um peso de 24,5% no número total de pensionistas.

No quadro seguinte expõem-se os valores médios¹, mensais e anuais, por eventualidade, respeitantes ao período de 2003 a 2005, das pensões processadas por indivíduo, considerando o total anual dos gastos com estas prestações e a globalidade dos pensionistas em cada biénio:

Quadro XII.93 – SS – Pensão média, anual e mensal, por eventualidade e por beneficiário²

(em euros)

Eventualidade	2003		2004		2005		Variação	
	Pensão Média Anual ⁽¹⁾	Pensão Média Mensal ⁽²⁾	Pensão Média Anual ⁽¹⁾	Pensão Média Mensal ⁽²⁾	Pensão Média Anual ⁽¹⁾	Pensão Média Mensal ⁽²⁾	2003/04	2004/05
Invalidez	3.713,65	265,26	3.932,40	280,89	4.098,5	292,7	5,90%	4,22%
Velhice	4.005,91	286,14	4.297,83	306,99	4616,6	329,8	7,30%	7,42%
Sobrevivência	2.128,55	152,04	2.313,36	165,24	2355,7	168,3	8,70%	1,83%

⁽¹⁾ Despesa total/número médio de pensionistas em 2002/03 e 2003/04 e 2004/2005

⁽²⁾ Pensão média anual/14 mensalidades

Fonte: CSS/03 e CSS04 e Estatísticas da Segurança Social de 2003 a 2005

A análise da variação registada no valor médio das pensões mostra, em termos relativos, variação significativamente superior à base de actualização geral destas prestações, que, em termos gerais, foi de 2% em 2003, 2,5% em 2004, sendo que em 2005 a actualização assumiu taxas variáveis nos termos da Portaria n.º 1474/2004, publicada no DR n.º 297, I Série B, de 21 de Dezembro, tomando como referência a actualização para carreiras contributivas inferiores a 15 anos o aumento de 2,5% e para carreiras contributivas iguais ou superiores a 15 anos o aumento variou entre 2,5% e 9%.

O quadro reflecte o impacto da política de convergência das pensões mínimas para a retribuição mínima mensal garantida (RMMG)³, que tem vindo a ser concretizada de forma progressiva e gradual, em cumprimento dos art.ºs 38.º e 59.º da LBSS. Em 2005, a RMMG foi de 374,7 euros, verificando-se,

¹ O valor das pensões foi actualizado pela Portaria n.º 1514/2002, de 17 de Dezembro, tendo, no ano de 2003, sido aprovado um aumento intercalar para as pensões mínimas nas diversas modalidades pela Portaria n.º 448-B/2003, de 31 de Maio. Para 2004 (início em 12/2003) a actualização foi efectuada nos termos da Portaria n.º 1362/2003, de 15 de Dezembro.

² O cálculo dos valores médios, em qualquer das eventualidades, integra o conjunto das prestações com pensões, suplementos e complementos, os quais são objecto de actualizações específicas do regime em que se inserem e da própria natureza da eventualidade.

³ A denominação Salário Mínimo Nacional (SMN) foi alterada para Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), pelos art.ºs 21.º e 266.º, da Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, que aprovou o Código do Trabalho.



por isso, que as pensões médias nas eventualidades de invalidez e velhice representaram, respectivamente, 78% e 88% da mesma.

12.6 – Dívida de contribuintes

12.6.1 – Evolução da dívida. Condicionantes da informação

A dívida de contribuintes continua a constituir uma área relevante do activo realizável do Balanço da segurança social e nessa conformidade tem vindo a ser objecto de análise em sede de Parecer sobre a CSS.

De acordo com a informação disponível na Nota 27 do Anexo às Demonstrações financeiras da CSS, e em complemento da análise e das constatações expressas no ponto 12.4.2.1.2.1 apresenta-se neste capítulo a evolução das dívidas de contribuintes à Segurança Social, no triénio 2003/2005:

Quadro XII.94 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes	2003	2004	2005	Variação	
				2004/03	2005/04
Curto prazo					
Contribuintes c/c	801.623,8	1.046.308,3	1.286.978,8	244.684,5	240.670,5
Cobrança em atraso – Contrib. de cobrança duvidosa	309,1	309,1	309,1	0,0	0,0
Cobrança em litígio – Contrib. de cobrança duvidosa	47,4	45,4	45,4	2,0	0,0
Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	718,1	0,0	0,0
Subtotal	802.698,4	1.047.380,9	1.288.051,4	244.686,5	(240.670,5)
Variação %	(75,3)	30,5	23,0		
Créditos cedidos	1.995.247,8	-	-	(1.995.247,8)	(1.995.247,8)
Total	2.797.946,2	1.047.380,9	1.288.051,4	(1.750.561,3)	(1.754.577,3)
Efeito da operação de titularização (%)	(13,9)				

Fonte: CSS/2003 a CSS/2005 – Nota 27 do Anexo às DF

Assim, em 2005 a dívida de contribuintes relevada em termos consolidados ascende a 1.288.051,4 milhares de euros, registando um crescimento de 23% relativamente ao ano anterior. De salientar que a evolução verificada no triénio em análise, evidencia um crescimento de 60,5% de 2003 para 2005, situação ainda mais relevante se tomarmos em linha de conta que em 2003 se encontra reflectida a anulação dos créditos cedidos para efeitos de titularização que provocou, ao tempo, uma redução desta componente de 75,3%.

Os saldos devedores das contas *Contribuintes de cobrança duvidosa – Contribuintes em atraso* e em *litígio* e *Contribuintes – Títulos a receber*, mantêm a posição que apresentavam em 31/12/2001, evidenciando, como se referiu no ponto 12.4.2.1.2.1.2, que, por um lado, a sua inclusão em dívidas de curto prazo não confere com a antiguidade que exibem, e, por outro, o saldo sem alteração decorre da impossibilidade de tratamento da natureza das dívidas segundo o grau de incobrabilidade.

Salienta-se, relativamente à recuperação de dívidas de contribuintes, o seguinte:

- ◆ Dívida recuperada e negociada em 2005, no âmbito das situações abrangidas pelo art.º 47.º do Decreto-Lei n.º 57/2005 de 4 de Março:
 - ◇ 3.403.735,00 euros, por despacho do Ministro da Tutela, no âmbito do procedimento conducente à celebração de contrato de consolidação financeira e de reestruturação empresarial ou de procedimento extrajudicial de conciliação, nos termos do n.º 1; e
 - ◇ 40.169.015,00 euros, em resultado da representação do IGFSS nos procedimentos extrajudiciais de conciliação, nas operações e nos contratos de consolidação financeira e de reestruturação empresarial, na negociação e na celebração de contratos de cessão de créditos, nos contratos de aquisição de capital, previstos no Decreto-Lei n.º 81/98, de 2 de Abril, e nos processos especiais de insolvência.
- ◆ Retenções ao abrigo do art. 117.º do Decreto-Lei n.º 103/80 de 9 de Maio, no valor de 13.420.142,50 euros.

No entanto, não existe, ainda, segurança quanto a integralidade e totalidade dos registos e da relevação pelo seu exacto valor, dado que em 2004 o SICCC não alcançou o desempenho pretendido, facto imputável à impossibilidade de migração de saldos das antigas aplicações, condição indispensável para o efeito, mantendo-se também as dificuldades de ausência de interface com o SEF/SGC/SICCC.

No que se refere à contabilização dos proveitos de contribuições refere o IGFSS: *“Verificou-se uma melhoria no âmbito do interface GR/SGC, procedeu-se ao reprocessamento de um número elevado de DR’s em falta, devendo eventuais ajustamentos ser avaliados em anos futuros, à medida que for sendo possível recuperar integralmente as DR’s ainda não processadas de anos anteriores, dando assim acolhimento ao princípio contabilístico da prudência.*

À semelhança do que ocorreu nos exercícios de 2003 e 2004, a contabilização dos Proveitos de 2005, face ao processamento das DR’s, decorreu de acordo com os valores reais.

No que se refere ao exercício de 2002, ainda não foram apurados definitivamente os valores dos Proveitos, só sendo de todo possível na fase da Migração do Sistema SARS para SICCC, reprocessando-se a totalidade das DR’s de 2002, prevista na fase de implementação do novo Sistema Integrado de Conta Corrente (SICCC) em 2006”¹.

Como se referiu, em 2005 iniciou-se o processo de migração de saldos de contribuintes para o SARS – Sistema Auxiliar de Regularização de Saldos, para posterior migração para o SICCC – Sistema Integrado de Conta Corrente, que interage com o SIF através de um *interface* tendo sido prevista a sua entrada em produção para Junho de 2006².

O controlo desta área, com a implementação do Sistema Nacional de Informação da Segurança Social, fica, naturalmente, fortemente dependente da conclusão e optimização dos sistemas que interagem na sua gestão, como seja o IDQ, o SGC que será substituído pelo SICCC e GT, estes últimos com reflexo directo no SIF e, conseqüentemente dos *interfaces* e da plataforma de integração com este sistema³.

¹ Cfr. Relatório e Contas 2005 do IGFSS.

² Cfr. Relatório e Contas 2005 do IGFSS.

³ Neste âmbito é de realçar a importância das funcionalidades do SGC, a saber: 1. Gestão de contribuintes que compreende o registo de novos contribuintes (entidades empregadoras), a actualização e gestão dos dados (mesmo a nível distrital) e o registo histórico de cada contribuinte; 2. Gestão da conta corrente de contribuintes e 3. Controlo da obrigação contributiva e gestão da dívida.



Com particular enfoque e impacto na dívida de contribuintes salienta-se o ponto de situação relatado pelo IGFSS no seu Relatório de Gestão de 2005: *“O SEF (Sistema de Execuções Fiscais) não tem ainda concluído o interface com o SIF e SICC. Esta situação fez com que fosse necessário continuar-se com o processo de contabilização manual dos fluxos financeiros, para efeitos do fecho de 2005, com base nos ficheiros de movimentos de ocorrências e de movimentos do SEF, sendo registada a diferença para os valores de extracto bancário em conta de terceiros criadas especificamente para o efeito”*.

De importância fundamental nesta área, refere-se, também, a eficácia obtida pela optimização dos canais de cobrança que asseguram já a centralização dos recebimentos. Neste contexto, refere o mesmo Relatório: *“Consolidou-se o processo de acompanhamento diário dos movimentos de cobrança, em articulação com as áreas de recepção e tratamento de ficheiros recebidos dos Bancos e com os serviços contraparte do ISS, no sentido de assegurar a fiabilidade da informação recebida e o mecanismo institucionalizado para as correcções de erros inerentes ao grande volume de dados envolvidos”*.

Em 2005, o IGFSS procedeu à regularização contabilística de movimentos de 2002 e 2003 relativos a cobrança de contribuições através das Tesourarias da Segurança Social que importou em cerca de 2% dos movimentos de cobrança de contribuições dos anos referidos. É importante salientar que o modelo de controlo dos fluxos financeiros das tesourarias, desenvolvido pelo IGFSS, quanto aos movimentos relativos a contribuições, abrange cerca de 93% dos valores cobrados através das tesourarias.

Com significativo impacto na área da dívida estão as Secções de Processo, criadas pelo Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, competentes para a execução dos créditos à segurança social, as quais sucederam aos Serviços de Finanças na recuperação daquelas dívidas. Segundo informação do IGFSS, em 2005, registou-se um aumento de cobrança coerciva na ordem dos 71% representando uma recuperação de dívidas de cerca de 112 milhões de euros, no Continente.

Quadro XII.95 – SS – Montantes cobrados pelas Secções de Execução Fiscal, em 2005

(em milhares de euros)

Distrito	Valor total	Pagamentos			Guias movimento	Anulações dívida
		Capital	Juros	Custas		
Aveiro	5.813,1	3.815,9	1.314,9	91,7	0,0	590,6
Beja	2.536,4	1.975,7	419,0	58,3	0,0	83,6
Braga	6.448,9	3.614,5	1.191,8	64,2	0,0	1.578,5
Bragança	1.456,6	1.104,7	245,9	35,2	0,0	70,6
Castelo Branco	2.095,0	1.358,8	368,9	29,5	0,0	337,7
Coimbra	7.464,4	6.227,7	896,5	110,1	0,0	230,1
Évora	3.134,2	2.378,8	633,3	68,6	0,0	53,5
Faro	12.936,0	9.377,3	2.583,5	182,8	0,0	792,5
Guarda	1.776,1	1.331,6	412,3	28,0	0,0	4,2
Leiria	13.163,1	9.830,9	2.631,6	125,7	412,3	162,7
Lisboa	18.923,5	13.072,4	3.938,5	392,2	0,0	1.520,4
Portalegre	1.141,0	888,0	165,9	26,7	0,0	60,4
Porto	16.640,0	11.661,8	3.206,8	265,2	0,0	1.506,1
Santarém	7.305,4	5.407,7	1.212,1	90,3	0,0	595,3
Setúbal	5.185,4	3.803,4	1.282,3	40,4	0,0	59,4
Viana do Castelo	1.612,7	1.181,2	312,6	42,2	0,0	76,7
Vila Real	1.295,8	983,4	219,2	16,3	0,0	76,8
Viseu	2.834,6	2.041,9	643,5	71,6	0,0	77,6
Total	111.762,2	80.055,7	21.678,6	1.739,0	412,3	7.876,7

Fonte: IGFSS



Os sistemas de informação da Segurança Social apresentam limitações que não permitem aferir com rigor a situação contributiva dos contribuintes^{1/2}. Recorda-se a opinião do IGFSS já vertida no Parecer sobre a CSS de 2004: “O IGFSS considera que o único sistema credível e com informação disponível sobre a dívida à segurança social, apesar de em 2004 ainda não ter o interface com o SGC, é o Sistema de Execuções Fiscais (SEF), razão pela qual não se apresenta a caracterização e análise da dívida global”.

Tendo em conta o impacto nas contas da Segurança Social decorrente da medida extraordinária aprovada no final de 2003 para equilíbrio das contas públicas do Estado, referente à operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, na sequência da análise efectuada no ponto 12.8.3 do Parecer sobre a CSS de 2003, procede-se ao seu *follow up*, fazendo referência aos dados mais relevantes ocorridos no exercício de 2005.

12.6.2 – Operação de cessão de créditos para efeitos de titularização

Tendo por base o enquadramento jurídico consubstanciado pela Lei n.º 103/2003, de 5 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro³, e pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, em 19 de Dezembro de 2003 foi celebrado um contrato de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, com a *Sagres - Sociedade de Titularização de Créditos, SA*, pelo montante de 11.441.384.977 euros⁴.

¹ Conclusão emanada pela empresa contratada para acompanhar o processo de reforma e que se encontram vertidas no relatório – Análise de Fluxos de Informação – Processo de Contribuições, de 5 de Agosto de 2004.

² As principais conclusões do relatório, foram as seguintes: “Os principais processos da Segurança Social (SS), nomeadamente os de suporte às contribuições, têm sofrido alterações significativas nos últimos anos, motivada por alterações legislativas, organizacionais e tecnológicas. O difícil alinhamento entre estas iniciativas, tem causado dificuldades na disponibilização e integração adequada dos sistemas, com reflexo na integralidade, consistência e completude da informação, e. g. entrada em produção do interface entre os sistemas Gestão de Remunerações (GR) e Sistema de Gestão de Contribuintes (Março de 2004) ocorreu apenas um ano após a descontinuação do anterior interface para carregamento de Declarações de Remunerações (DR) no SGC, com, impacto na não reflexão de DR’s nas contas correntes de contribuintes e contabilidade durante esse período.

Apesar do grande esforço de migração do histórico de informação mantido nos sistemas dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social (CDSSS) para os sistemas centralizados de suporte ao fluxo de contribuições: Subsistema de Identificação e Qualificação (IDQ), SGC, GR, estes processos não se encontram finalizados, existindo um volume elevado de informação “em clarificação”. Este facto tem impacto directo na qualidade da informação disponibilizada.

O SGC não reflecte a situação contributiva real dos contribuintes da Segurança Social, i.e. a totalidade dos movimentos de contribuições, especialmente dos movimentos de débito referentes aos anos de 2002 e 2003. Foram detectadas inconsistências ao nível do fluxo de informação entre o SGC e os sistemas a montante no fluxo de contribuições, em especial no processo de gestão de DRs, com impacto na fiabilidade da informação de contribuições obtida a partir do SGC.

No fecho de contas de 2002, a contabilização dos débitos de contribuições foi efectuada por estimativa com base no movimento financeiro, ou seja, no valor dos pagamentos de contribuições. A análise efectuada no GR no decorrer do trabalho detectou um elevado número de DR’s com erros, pendentes por integrar no SGC ou integrada sem um débito definitivo associado, referentes aos anos fiscais de 2002 e 2003”.

³ O Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, actualizou o regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 453/99, de 5 de Novembro, que estabeleceu o regime da titularização de créditos e a actividade dos fundos de titularização de créditos, das respectivas sociedades gestoras e das sociedades de titularização, e alterou o Decreto-Lei n.º 219/2001, de 4 de Agosto, definindo o regime fiscal das operações de titularização de créditos efectuados nos termos do supracitado Decreto-Lei n.º 453/99, de 5 de Novembro.

⁴ De acordo com o n.º 3 da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, o valor nominal dos créditos a ceder pelo Estado e pela segurança social foi determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003, correspondendo o valor nominal global, naquela data, a 11.446.707.759,00 euros, sendo de 9.446.137.174,00 euros do Estado e de 2.000.570.585,00 euros da segurança social. Estes valores foram objecto de alteração através da Declaração de Rectificação n.º 23-A/2004, publicada no DR n.º 41, I Série B, de 18 de Fevereiro de 2004, alterando o total para 11.441.384.977 euros, e para 1.995.247.803 euros o valor correspondente aos créditos cedidos pela segurança social.

O total contratualizado correspondeu ao valor nominal global dos créditos em fase de cobrança coerciva, através de processos de execução instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003, dos quais 9.446.137.174 euros cedidos pelo Estado, relativos a dívidas fiscais da responsabilidade da DGCI, e 1.995.247.803 euros repartidos em dívidas de contribuições e cotizações da segurança social pendentes em processos executivos a decorrer no âmbito dos Serviços de Execuções Fiscais da DGCI, no valor de 1.623.224.948,89 euros, e em processos executivos a decorrer no âmbito das Secções de Processo da segurança social, no valor de 372.022.854,11 euros.

A DGCI é responsável pela gestão dos processos da Segurança Social constantes no *portfólio* titularizado pela DGCI. O IGFSS é responsável pela gestão do seu *portfólio*, apenas detendo informação agregada sobre as cobranças dos processos a decorrer termos no *portfólio* pela DGCI.

12.6.2.1 – Evolução dos créditos cedidos pela segurança social para efeitos de titularização

Os movimentos que influenciaram o *portfólio* dos créditos cedidos para efeitos de titularização desde a data de celebração do contrato até 31/12/2005, apresentam-se sintetizados no quadro infra:



Quadro XII.96 – SS – Movimentos que contribuíram para a alteração do *portfólio* até 31/12/2005

(em euros)

Período de cobrança	Saldo no início do portfólio (1)	Cobrança (2)		1% do valor a reter no período (3)	Valor retido no período anterior (4)	Má cobrança detectada no período dentro do limite do valor retido (5)	Transferências IGFSS para DGT (6)=(2)-(5)	Transferências da DGT para a Sagres (7)=(2)+[(4)-(5)-(3)]
		Até 2004	2005					
Out-Nov/03	1.995.247,803	9.728.370,97	-	0,00	0,00	25.030,60	9.703.340,37	9.703.340,37
Dez/03-Jan/04		6.614.881,39	-	66.148,81	0,00	0,00	6.614.881,39	6.548.732,58
Janeiro		-	3.832.806	38.328,00	36.326,00	1.801,00	3.831.005,00	3.829.003,00
Fevereiro		4.935.833,69	2.941.499	78.773,34	104.476,81	32.050,20	7.845.282,49	7.870.985,96
Março		6.159.580,29	4.315.586	104.751,80	78.773,34	40.632,09	10.434.534,20	10.408.555,74
Abril		4.623.757,44	2.938.957	75.627,57	104.751,80	75.525,80	7.487.188,64	7.516.312,87
Maió		3.951.297,70	3.307.717	72.589,98	75.627,57	42.111,82	7.216.902,88	7.219.940,47
Junho		4.781.933,13	3.727.829	85.097,33	72.589,98	30.434,11	8.479.328,02	8.466.820,67
Julho		5.892.379,43	5.896.789	117.891,79	85.097,33	19.811,67	11.769.356,76	11.736.562,30
Agosto		9.037.028,65	3.637.438	126.744,29	117.891,79	30.470,67	12.643.995,98	12.635.143,48
Setembro		4.105.889,62	3.990.666	80.965,90	126.744,29	7.295,40	8.089.260,22	8.135.038,61
Outubro		3.356.241,36	6.025.703	93.819,41	80.965,90	36.347,72	9.345.596,64	9.332.743,13
Novembro		3.550.902,54	4.322.165	78.731,03	93.819,41	9.131,34	7.863.936,20	7.879.024,58
Dezembro	1.789.218.893	3.632.645,21	4.361.626	79.942,45	78.731,03	18.481,97	7.975.789,24	7.974.577,82
Manifest Error Payment em 2004								(24.770,60)
Total acumulado		70.370.741,42	49.298.781	1.099.411,70	1.055.795,25	369.124,39	119.300.398,03	119.232.010,98
Total em 31/12/2005			49.298.781	492.988,00	485.698,00	104.944,00	49.193.838,00	49.186.548,00

Fonte: IGFSS

Para a elaboração do quadro apresentado foram tidas em consideração as seguintes situações:

- ♦ A diferença entre as transferências do IGFSS para a DGT e da DGT para a Sagres deverá corresponder no fim de cada período a um 1% da cobrança efectuada nesse período, a qual fica retida na DGT para fazer face às más cobranças do mês seguinte. Em 31/12/2005 a diferença apresentada no total de 7.290 euros corresponde a 1% da cobrança verificada no mês de Dezembro;
- ♦ A importância de 24.770,60 euros constitui má cobrança considerada como “Manifest Error Payment” em 2004. De acordo com informação do IGFSS “em Maio de 2004 uma alteração de datas no sistema provocou uma entrega em excesso à Sagres no valor referido, tendo a situação sido regularizada no período seguinte”;

- ◆ O saldo do portfólio é calculado tendo por base as transferências da DGT para a Sagres e as alterações ocorridas no ano decorrentes de créditos eliminados, prescrições, aumento ou redução do valor nominal dos créditos e dos créditos novos.

12.6.2.1.1 – Alterações no *portfólio* dos créditos cedidos

As variações ocorridas na carteira de créditos podem resultar de cobranças, substituições, anulações e erros. A redução verificada no total do *portfólio*, em 2005, foi de (-) 139.600.956,85 euros, resultante de cobranças no valor de 49.186.548,00 euros e de outras operações no total de (-) 90.414.408,85 euros conforme se justificação no quadro seguinte:

(em euros)

(1)	Valor do <i>portfólio</i> em 31/12/2004	1.928.819.849,85
(2)	Saldo em 31/12/2005	1.789.218.893,00
(3)	Diferença (3)=(2)-(1)	(139.600.956,85)
(4)	Total das transferências da DGT p/ a Sagres	49.186.548,00
(5)	Diferença (5)=(4)-(3)	(90.414.408,85)
	Justificação da diferença (5)	
	Cobranças de Dezembro/2005	4.361.626,00
	Retenção de 1% relativa a Novembro/2005	78.731,03
	Má cobrança detectada em Dezembro/2005	(18.481,97)
	Retenção de 1% relativa a Dezembro/2005	(79.942,45)
	Prescrições reportadas em 2005	(76.144.871,00)
	Outras alterações no <i>portfólio</i>	(18.611.470,46)
	Total	(90.414.408,85)

De acordo com os dados apresentados para 2004 e 2005 verifica-se que em resultado das cobranças efectuadas e das alterações ocorridas no *portfólio* o valor deste sofreu uma redução de 3,33% em 2004 e 7,24% em 2005, acusando no total uma redução de 10,33%, face ao seu valor inicial.

	Valor do <i>portfólio</i>	Δ%	Δ%
30/09/2003	1.995.247.803,00		
31/12/2004	1.928.819.849,85	(3,33)	(10,33)
31/12/2005	1.789.218.893,00	(7,24)	

Tendo em conta o procedimento definido para cálculo das transferências a efectuar para a Sagres e as operações contabilizadas desde a *data da separação* (30 de Setembro de 2003) até 31/12/2005, referem-se nos pontos seguintes os movimentos ocorridos no *portfólio* que influenciaram o respectivo cálculo.



12.6.2.1.2 – Cobranças

Nos termos do n.º 1 do art.º 6.º da supra referida Portaria, a gestão e cobrança dos créditos cedidos é assegurada pela Segurança Social, através do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, “relativamente às dívidas participadas aos serviços de finanças, quando o executado proceda aos pagamentos nas tesourarias do sistema de segurança social, no âmbito dos acordos prestacionais estabelecidos, bem como dos créditos de cobrança coerciva cujos processos de execução tenham sido instaurados após 31 de Julho de 2001”.

O quadro que a seguir se apresenta evidencia a recuperação de dívida efectuada até 31/12/2005 no *portfólio* de créditos cedidos pela segurança social.

Quadro XII.97 – SS – Montante cobrado até 31/12/2005

(em euros)

Período de cobrança	Até 2004	2005				Total	Total
		SEF DGCI	SEF – SS				
			Capital	Juros	Total		
Out03-Nov-03	9.728.370,97						9.728.370,97
Dez03-Jan-04	6.614.881,39						6.614.881,39
Janeiro		1.856.906,29	1.528.689,97	447.209,69	1.975.899,66	3.832.805,95	3.832.805,95
Fevereiro	4.935.833,69	1.347.874,51	1.151.538,20	442.086,36	1.593.624,56	2.941.499,07	7.877.332,76
Março	6.159.580,29	2.475.945,46	1.315.038,04	524.602,41	1.839.640,45	4.315.585,91	10.475.166,20
Abril	4.623.757,44	1.607.081,48	1.981.794,44	350.080,92	2.331.875,36	3.938.956,84	8.562.714,28
Mai	3.951.297,70	1.800.352,27	1.035.402,63	471.962,78	1.507.365,41	3.307.717,68	7.259.015,38
Junho	4.781.933,13	2.026.897,92	1.197.477,42	503.453,21	1.700.930,63	3.727.828,55	8.509.761,68
Julho	5.892.379,43	4.549.915,20	1.023.326,14	323.547,56	1.346.873,70	5.896.788,90	11.789.168,33
Agosto	9.037.028,65	2.218.270,45	1.049.093,52	370.074,50	1.419.168,02	3.637.438,47	12.674.467,12
Setembro	4.105.889,62	2.244.687,43	1.205.964,49	540.014,83	1.745.979,32	3.990.666,75	8.096.556,37
Outubro	3.356.241,36	2.690.390,98	1.392.494,92	942.817,04	2.335.311,96	5.025.702,94	8.381.944,30
Novembro	3.550.902,54	2.259.375,98	1.426.783,25	636.006,12	2.062.789,37	4.322.165,35	7.873.067,89
Dezembro	3.632.645,21	1.745.335,58	1.735.581,19	880.708,83	2.616.290,02	4.361.625,60	7.994.270,81
Total	70.370.741,42	26.823.033,55	16.043.184,21	6.432.564,25	22.475.748,46	49.298.782,01	119.669.523,43
%		54,41	32,54	13,05	45,59	100,00	

Fonte: IGFSS

O total cobrado no valor de 49.298.782,01 euros representou 2,56% do *portfólio* a 31/12/2004, repartindo-se em 54,4% e 45,6% por cobranças efectuadas pela DGCI e pelas Secções de Processo da Segurança Social, respectivamente. Todavia, as cobranças realizadas até 31/12/2005, no total de 119.669,5 milhares de euros, se comparado com o efectivamente recebido pela Segurança Social no âmbito da operação (306,9 milhões de euros) representam 39%. Tomando em consideração o valor dos respectivos *portfólios* iniciais, observa-se uma melhor *performance* das Secções de Processo do IGFSS evidenciada no quadro seguinte, que é também explicada pelo facto de se tratarem de dívidas mais recentes do que as que correm pela DGCI:

(em euros)

	DGCI/PEF-SEF	IGFSS/SEF	Total
Total dos créditos titularizados em 30/09/2003	1.623.224.948,89	372.022.854,11	1.995.247.803,00
Total das cobranças até 31/12/2004	36.569.723,57	33.801.017,85	70.370.741,42
Total das cobranças até 31/12/2005	63.392.757,12	56.276.766,31	119.669.523,43
%	3,9	15,1	6,0

Fonte: IGFSS

Numa análise mais detalhada constatou-se que as cobranças efectuadas respeitaram a dívidas com acordo prestacional e dívidas sem acordo, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.98 – SS – Cobranças por modalidade de pagamento

(em euros)

Período de cobrança	2004		
	Cobrança com acordo	Cobrança sem acordo	Total
Out03-Nov-03	3.574.745,49	6.153.625,48	9.728.370,97
Dez03-Jan-04	2.093.171,67	4.521.709,72	6.614.881,39
Fev-Dez 2004	15.406.253,17	38.621.235,89	54.027.489,06
2005	9.048.476,00	40.250.306,00	49.298.782,00
Total	30.122.646,33	89.546.877,09	119.669.523,42
%	25,17	74,83	100,00

Fonte: IGFSS

Constata-se que as cobranças relativas a dívidas objecto de negociação em regimes excepcionais de pagamento (Decreto-Lei n.º 124/96, de 10/08 e Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14/11) apresentam um valor significativamente inferior (25,2%) ao das cobranças relativas a créditos sem acordo de regularização (74,8%), evidenciando, certamente, o resultado das medidas de recuperação implementadas, designadamente, pelo IGFSS em cumprimento de um dos seus objectivos nucleares para 2004 e 2005: *Recuperação da dívida – Aumentar a receita de cobrança da dívida à segurança social.*

12.6.2.1.3 – Má cobrança

Nos termos do contrato, por cada período de cobrança é retido 1% do total do valor cobrado nesse período que, em 2004, correspondeu ao valor de 492.988 euros, ascendendo, em termos acumulados, a 1.099.411,70 euros, ou seja desde o início do contrato, conforme se encontra reflectido no Quadro XII.92.



De acordo com informação do IGFSS, a má cobrança efectiva/detectada em 2005 cifrou-se em 113.020,52 euros, discriminada como a seguir se indica:

Quadro XII.99 – SS – Má cobrança efectiva

(em euros)

Período de Cobrança	Portfólio DGCI - Guias			Portfólio IGFSS - SEF			Total Má cobrança
	Dentro do limite 1%	Acima do limite 1%	Total	Dentro do limite 1%	Acima do limite 1%	Total	
Jan-05	250,00	0,00	250,00	1.550,81	0,00	1.550,81	1.800,81
Fev-05	18.569,06	2.118,72	20.687,78	3.061,08	0,00	3.061,08	23.748,86
Mar-05	13.478,75	2.021,02	15.499,77	4.795,15	0,00	4.795,15	20.294,92
Abr-05	6.639,91	0,00	6.639,91	7.290,11	0,00	7.290,11	13.930,02
Mai-05	16.070,81	3.936,82	20.007,63	7.014,59	0,00	7.014,59	27.022,22
Jun-05	0,00	0,00	0,00	4.612,96	0,00	4.612,96	4.612,96
Jul-05	357,85	0,00	357,85	2.100,00	0,00	2.100,00	2.457,85
Ago-05	0,00	0,00	0,00	500,00	0,00	500,00	500,00
Set-05	298,20	0,00	298,20	0,00	0,00	0,00	298,20
Out-05	878,56	0,00	878,56	9.997,87	0,00	9.997,87	10.876,43
Nov-05	0,00	0,00	0,00	3.314,32	0,00	3.314,32	3.314,32
Dez-05	0,00	0,00	0,00	4.163,93	0,00	4.163,93	4.163,93
Total	56.543,14	8.076,56	64.619,70	48.400,82	0,00	48.400,82	113.020,52

Fonte: IGFSS

Relativamente a este ponto, verificou-se que em 2005 o *portfólio* da SS na DGCI acusa um total de 64.619,70 euros de má cobrança detectada. No entanto, tendo-se constatado que foi retida a importância de 8.076,56 euros acima do limite estabelecido de 1%, o total da má cobrança detectada neste *portfólio* que integrou o cálculo das transferências do IGFSS para a DGT e da DGT para a Sagres foi corrigido daquele valor para 56.543,14 euros, o que conjuntamente com a má cobrança detectada no *portfólio* SEF, de 48.400,82 euros, fez o total de 104.944 euros de “má cobrança no período dentro do limite do valor retido”.

12.6.2.1.4 – Quebras, substituição e prescrição de créditos

As alterações no *portfólio* decorrem de substituições por eliminação de créditos (em consequência de se encontrar legal ou contratualmente prevista a substituição de créditos para os quais seja apurado um facto anterior a 30 de Setembro (data da separação) que confira à dívida inexistência ou inexigibilidade, para efeito de cessão, designadamente, sentença judicial, prescrição ou declaração de falência.

De acordo com a informação do IGFSS, a variação registada resulta do processo de substituição dos créditos do *portfólio* da DGCI por créditos do IGFSS/SEF, nos termos do contrato.

A substituição dos créditos tem lugar no caso de se verificar, por efeito de apreciação posterior, da inexistência ou inexigibilidade ou diferença de valor dos créditos titularizados. Neste caso, nos termos do art.º 5.º da Portaria, os mesmos serão substituídos “*mediante cessão de créditos de igual natureza que respeitem a factos tributários ocorridos até 31 de Dezembro de 2003, ainda que o respectivo processo de cobrança coerciva se tenha iniciado em data posterior*”.

No total do *portfólio* de créditos da segurança social foram considerados 41.601 créditos nas quebras detectadas em 2005, que deram lugar à substituição por 38.847 créditos de igual valor, conforme se apresenta no quadro seguinte:

(em euros)

	<i>Portfólio DGCI</i>	<i>Portfólio IGFSS</i>	Total
Quebras detectadas	94.786.240,47	11.834.809,53	106.621.050,00
Substituições efectuadas			
No portfólio da DGCI	94.786.240,47		94.786.240,47
No portfólio do IGFSS		11.834.809,53	11.834.809,53
Total da substituição	94.786.240,47	11.834.809,53	106.621.050,00

Fonte: IGFSS e DGCI

Em 2005 verificou-se ainda que foram consideradas prescrições de 18.947 créditos, no total de 76.144.871 euros.

12.6.2.2 – Comissão de gestão e cobrança

O valor a pagar pela *Sagres*, nos termos do n.º 2 do art.º 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro¹, a título de comissão de gestão e cobrança dos créditos titularizados, até 28/02/2006 ascende a 1.122.819,28 euros, respeitante aos períodos de cobrança indicados no quadro seguinte:

¹ As funções de gestão e cobrança a que se refere o número anterior são objecto de uma remuneração, a pagar pelo cessionário, composta por uma parte fixa e uma variável, a primeira correspondente a uma percentagem, fixada numa base anual, até 2% das cobranças efectuadas, e a segunda a uma percentagem variável entre 0% e 3%, determinada em função dos valores de cobrança estabelecidos para cada período nos respectivos documentos contratuais.



(em euros)

Períodos de cobrança	Porfólio DGCI	Portfólio IGFSS	Total
Out/03 - Nov/03	36.510,22	93.053,36	129.563,58
Dez/03 a Jan/04	16.523,38	81.942,07	98.465,45
Fev/04	32.147,43	44.247,65	76.395,08
Mar/04 a Ag/04	61.136,39	316.599,84	377.736,23
Set/04 a Fev/05	53.588,03	211.459,61	265.047,64
Fev/05 a Ago/05	23.802,19	87.149,36	110.951,55
Ago/05 a Fev/06		64.659,75	64.659,75
Total	223.707,64	899.111,64	1.122.819,28

Fonte: IGFSS

O valor calculado pela DGCI relativamente aos períodos de cobrança tem por base os relatórios semestrais com referência 30/08 a 28/02. De acordo com informação do IGFSS a imputação dos proveitos à data de 31/12/2005, relativos à comissão de gestão e cobrança de créditos, foi de 1.058.159,53 euros, aplicando o princípio da especialização do exercício para reporte dos proveitos do ano.

12.6.2.3 – Contabilização da operação em 2005

Conforme referido no Parecer sobre a CSS de 2004, o IGFSS aprovou o plano de contabilização para as operações de titularização através da Circular Normativa n.º 11/CD/2002, de 7 de Fevereiro de 2004¹, a efectuar no exercício de 2003.

Tal como já referido anteriormente, são factores de ineficiência no reflexo dos fluxos financeiros relativos a esta operação, em vias de serem ultrapassados, as situações decorrentes do facto do processo de migração de saldos dos sistemas distritais para o SICC não estar completamente concluído, não estar desenvolvido o *interface* SEF/SGC/SIF, e o SGC não contemplar as especificidades do tratamento contabilístico das dívidas de contribuintes no âmbito do processo de titularização de créditos.

De acordo com os procedimentos instituídos pela Circular Normativa 11/CD/04, de 7/04/2004, do IGFSS, a contabilização dos recebimentos/cobranças por conta da *Sagres*, até perfazer o valor inicial da contrapartida dos créditos cedidos pela segurança social, é feita por operações de tesouraria, não afectando a execução orçamental dos anos económicos em que ocorram nem as demonstrações financeiras do IGFSS e, conseqüentemente, da conta consolidada².

¹ Relatório e Contas do IGFSS – 2003.

² A contabilização por operações de tesouraria é objecto dos seguintes movimentos: 1 – Pela cobrança por conta da *Sagres*, dos créditos cedidos: 251192 – Devedores pela execução do orçamento – Orçamento do exercício – Operações de tesouraria – Regularizações a 2689997 – Outros devedores e credores diversos – Diversos – Titularização de créditos. 2 – Pela regularização das contas 25: 25212 – Credores pela execução do orçamento – Orçamento do exercício – Operações sem fluxo financeiro a 251192 – Devedores pela execução do orçamento – Orçamento do exercício – Operações de tesouraria – Regularizações.

Conforme exposto nos Quadros XII.92 a 94 o total das cobranças efectuadas em 2005 relativas aos créditos que integram o *portfólio* da segurança social, foi de 49.193.838,05 euros relevado no Mapa de fluxos de caixa em Operações de tesouraria.

12.7 – Património financeiro do IGFCSS

12.7.1 – Enquadramento

Relembra-se, para efeitos da análise neste ponto, que apenas a partir de 2002 o IGFCSS, entidade gestora do FEFSS, passou a consolidar as suas contas com o Sistema de Segurança Social. Importa, também, salientar, que embora a grande maioria das aplicações do FEFSS digam respeito a valores mobiliários, a sua carteira de activos também considera investimentos em imóveis, a que se faz referência no capítulo respeitante ao Balanço e Demonstração de Resultados, no ponto relativo aos Investimentos Financeiros.

O IGFCSS foi criado pelo Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, sucedendo, para todos os efeitos jurídicos e patrimoniais, ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social¹, sendo o seu património constituído, entre outros, pelos bens afectos ao FEFSS², tendo por objecto a sua gestão em regime de capitalização³.

Em 2000, com a publicação da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto⁴, e posteriormente com a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro⁵, são aprovadas duas modalidades de financiamento do FEFSS: uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do montante correspondente às cotizações dos trabalhadores por conta de outrem e as receitas provenientes dos saldos anuais do Subsistema Previdencial, da alienação de património e dos ganhos obtidos das aplicações financeiras⁶, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos⁷. Refira-se também que, enquanto a Lei do Orçamento do Estado para 2005 consignou ao FEFSS parte do produto de operações extraordinárias de recuperação de dívidas à segurança social⁸, vem a Lei do Orçamento do Estado Rectificativo⁹ excluir esta consignação. De qualquer maneira, nunca foi, no ano em análise, transferido qualquer montante ao abrigo daquela norma legal.

A Lei do Orçamento do Estado para 2004 criou o Fundo dos Antigos Combatentes (FAC)¹⁰, destinado a suportar as despesas para o Estado decorrentes da consideração dos períodos de prestação de serviço militar dos antigos combatentes, para efeitos de aposentação ou de reforma, tendo a sua gestão, em regime de capitalização, sido atribuída ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.

¹ Cfr. art. 2º do Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro.

² Cfr. n.º 1 do art. 17º dos Estatutos do IGFCSS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro.

³ Cfr. n.º 2 do art. 1º dos Estatutos do IGFCSS, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro.

⁴ Aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social.

⁵ Lei de Bases da Segurança Social.

⁶ Cfr. art. 111º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

⁷ Cfr. art. 111º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

⁸ N.º 2 do art. 24º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

⁹ N.º 3 do art. 1º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

¹⁰ Art. 4º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.



Com a publicação da Portaria n.º 1307/2004, de 13 de Outubro, foi aprovado o Regulamento de Gestão do FAC, donde ressalta que a sua dotação inicial e consequentes reforços de capital resultam de receitas obtidas com a alienação do património do Estado afecto à defesa nacional, bem como dos resultados apurados em cada exercício económico¹ e que o seu activo será investido de acordo com o disposto na Norma Regulamentar n.º 21/2002-R do Instituto de Seguros de Portugal².

Todavia, até 31 de Dezembro de 2005 “A gestão do Fundo dos Antigos Combatentes (...) acabou por não registar nenhum movimento, dado que o Fundo não recebeu ainda dotações.”, como se lê na “Nota do Conselho Directivo” incluída no Relatório de Actividades de 2005 do IGFCSS, sendo que a proposta de política de investimentos³ e a minuta do contrato de gestão apresentados ao Ministério da Defesa Nacional continuam a aguardar a respectiva aprovação.

Refira-se, no entanto, que no ano económico de 2005 foram pagos, através do Orçamento da Segurança Social, cerca de 14,1 milhões de euros relativos a um “Complemento Especial Pensão dos Antigos Combatentes”.

12.7.2 – Evolução dos Fundos Próprios e dos RLE do IGFCSS

No quadro seguinte é apresentada a evolução do valor dos Fundos Próprios⁴ do IGFCSS (os quais constituem o maior segmento dos investimentos financeiros efectuados pela Segurança Social) e dos Resultados Líquidos dos exercícios económicos de 2003 a 2005:

Quadro XII.100 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos do IGFCSS – 2003/2005

(em milhões de euros)

	2003	2004	2005	Δ% 2005/04
Fundos Próprios	5.428,1	5.779,1	6.188,1	7,1%
Resultado Líquido do Exercício	312,9	320,7	392,6	22,4%

Fonte: Relatórios e Contas e Relatórios de Actividades do IGFCSS

Da leitura do quadro exposto, observa-se que os Fundos Próprios do IGFCSS atingiram, em 31 de Dezembro de 2005, a cifra de, aproximadamente, 6.188,1 milhões de euros, montante este que face ao valor de 5.779,1 milhões de euros de 2004 configura um crescimento de 7,1%, ou seja, um aumento de cerca de 409 milhões de euros em valor absoluto.

¹ Cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 3º do Regulamento de Gestão do FAC, aprovado pela Portaria n.º 1307/2004, de 13 de Outubro.

² Cfr. art. 4º do Regulamento de Gestão do FAC, aprovado pela Portaria n.º 1307/2004, de 13 de Outubro.

³ Nos termos do disposto na Portaria n.º 1307/2004, de 13 de Outubro.

⁴ Nova designação, a partir de 2002, por imposição do POCISSS, dos “Capitais Próprios”.

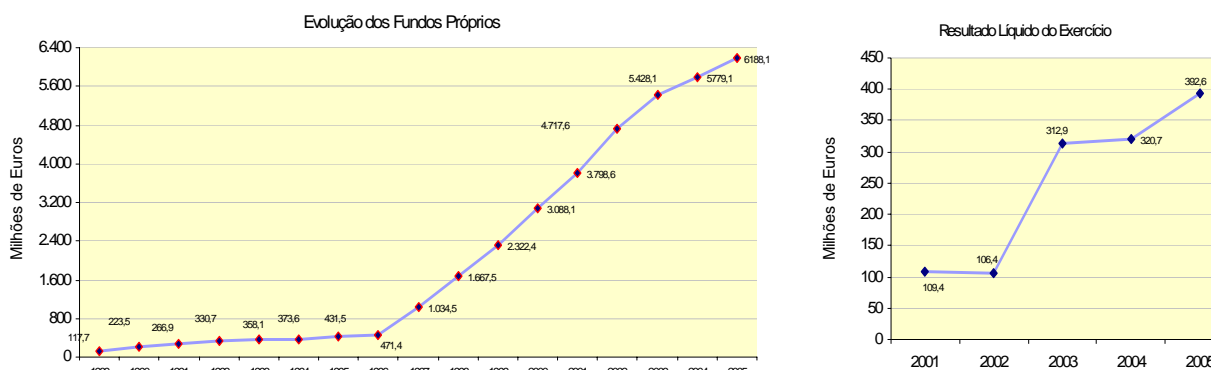
Esta variação positiva dos Fundos Próprios é explicada, principalmente, pelo aumento do Património Adquirido, no montante de 7,9 milhões de euros (2% da variação total), pelos rendimentos nesse ano auferidos¹, no valor de 158,9 milhões de euros (equivalendo a 40% da variação total) e pelas valias obtidas², no total de 198,6 milhões de euros (representando 50% da variação total)³.

Note-se que, apesar de o Património Adquirido, relativo ao ano económico de 2005, ter aumentado em cerca de 16,4 milhões de euros, provenientes de saldos anuais do Subsistema Previdencial e vendas de imóveis⁴, apenas 6,1 milhões de euros referentes a saldos do Subsistema Previdencial foram recebidos em 2005, enquanto que os restantes 10,3 milhões de euros, relativos à alienação de imóveis, foram especializados no final do exercício económico, tendo sido recebidos em 2006. Verifica-se, desta forma, que no ano de 2005 não foi transferido para o IGFCSS qualquer montante relativo à parcela de até dois pontos percentuais do valor correspondente às cotizações dos trabalhadores por conta de outrem⁵, nem, como já foi referido, qualquer valor referente a parte do produto de operações extraordinárias de recuperação de dívidas à segurança social.

O montante de 392,6 milhões de euros a que ascende o RLE de 2005, o mais elevado de todo o triénio em análise (2003 a 2005), ostenta um aumento de 71,9 milhões de euros face ao obtido em 2004, reflectindo uma variação anual de 22,4%.

Nos gráficos seguintes são apresentadas a evolução dos montantes dos Fundos Próprios do IGFCSS, desde a sua criação, e a evolução dos valores dos Resultados Líquidos dos últimos cinco exercícios económicos:

Gráfico XII.19 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados líquidos do IGFCSS



No gráfico referente aos Fundos Próprios observam-se duas fases evolutivas distintas: desde a criação do FEFSS em 1989 até 1996, e deste ano até 2005.

¹ Inclui variação do juro corrido a receber.

² Valias realizadas e variação das valias potenciais.

³ Conforme Relatório e Contas de 2005 do IGFCSS.

⁴ Sendo, desta forma, cumprido o estipulado no n.º 3 do art. 24º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (OE 2005), com a redacção dada pelo n.º 3 do art. 1º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (OE 2005 rectificativo), que por sua vez dá cumprimento ao disposto no n.º 2 do art. 111º da Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro (Bases da Segurança Social).

⁵ Estatuído no n.º 1 do art. 24º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (OE 2005), com a redacção dada pelo n.º 3 do art. 1º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (OE 2005 rectificativo), que dá cumprimento ao disposto no n.º 1 e no n.º 3 do art. 111º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (Bases da Segurança Social).



Na primeira fase (1989-1996), observa-se um crescimento muito suave do valor dos capitais afectos ao FEFSS, enquanto que na segunda fase (1996-2005) a tendência de crescimento é bastante acentuada, tendência esta que se explica, fundamentalmente, pelas transferências financeiras efectuadas pelo Sistema de Segurança Social para o Fundo de Estabilização Financeira, provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental do Subsistema Previdencial.

Refira-se que se regista um pequeno decréscimo da tendência de crescimento dos Fundos Próprios em 2004 e 2005 relativamente aos exercícios económicos de 1996 a 2003, uma vez que, nesses anos não foram realizadas quaisquer transferências financeiras relativas à parcela de até dois pontos percentuais do valor correspondente às cotizações dos trabalhadores por conta de outrem.

No gráfico respeitante aos Resultados Líquidos do Exercício, também se podem identificar dois períodos distintos: o primeiro, que decorre de 2001 a 2002, em que o RLE decresce de 109,4 milhões de euros em 2001 para 106,4 em 2002, manifestando uma variação negativa de 2,7%. No segundo período (2002 – 2005) é observada uma inflexão da tendência de decréscimo, verificando-se um grande crescimento do RLE de 2002 para 2003, tendo-se este fixado em 312,9 milhões de euros no final de Dezembro de 2003 (variação positiva de 194,1%), um modesto aumento de 2003 para 2004, tendo este atingido os 320,7 milhões de euros (variação positiva de 2,5%) no termo de 2004 e um razoável crescimento de 2004 para 2005 (na ordem dos 22,4%), tendo-se aquele fixado nos 392,6 milhões de euros no final deste último ano.

O referenciado crescimento dos Resultados Líquidos dos dois últimos anos é explicado, fundamentalmente, pelo aumento das valias obtidas, que compensaram o decréscimo dos rendimentos auferidos¹. Este nível de resultados, iniciado em 2003 e que se manteve no decurso de 2004, continua em 2005 a ser explicado, essencialmente, pela performance dos mercados accionistas².

No quadro seguinte é exposta a evolução, no triénio 2003-2005, dos rácios que relacionam os Fundos Próprios do IGFCSS com as pensões pagas pelo Subsistema Previdencial e com o total das pensões pagas, cuja análise permite aferir do desempenho tendente ao cumprimento do objectivo consagrado no n.º 1 do art. 111º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos:

¹ Enquanto que os rendimentos auferidos atingiram os montantes de 212,8 e de 158,9 milhões de euros em 2004 e 2005, respectivamente; as valias obtidas alcançaram os valores de 104,3 e de 198,6 milhões de euros em 2004 e 2005, respectivamente.

² Em 2005, o índice europeu Stoxx Geral valorizou-se 26,7% (12,2% em 2004), o norte-americano S&P 500 cresceu 4,9% (10,9% em 2004) e o japonês Topix 1000 obteve uma valorização de 44,7% (10,6% em 2004), evidenciando um forte desempenho dos mercados accionistas europeus e japoneses.

Quadro XII.101 – SS – Evolução dos Rácios Fundos Próprios do IGFCSS / Pensões Pagas (Subsistema Previdencial e Total)

(em milhões de euros)

	2003	2004	2005	Δ% 2005/04
Fundos Próprios do IGFCSS (FP)	5.428,1	5.779,1	6.188,1	7,1%
Pensões do Subsistema Previdencial	6.589,2	7.222,4	7.846,6	8,6%
Total das Pensões	9.042,9	9.864,9	10.688,3	8,3%
Rácio FP/Pensões do Subsistema Previdencial	82,4%	80,0%	78,9%	
Rácio FP/Total das Pensões	60,0%	58,6%	57,9%	

Fonte: IGFCSS, CEO e Relatórios e Contas e Relatórios de Actividades do IGFCSS

Da análise do quadro apresentado, podem tirar-se as seguintes conclusões:

- ◆ Tanto o rácio Fundos Próprios/Pensões do Subsistema Previdencial como o rácio Fundos Próprios/Total das Pensões exibem decréscimos no triénio em análise, ou seja, o rácio que relaciona os FP com as Pensões do Subsistema Previdencial diminui de 82,4% em 2003 para 80% em 2004, decrescendo para 78,9% em 2005; o rácio que confronta os FP com o Total de Pensões diminui de 60% em 2003 para 58,6% em 2004, decrescendo para 57,9% em 2005;
- ◆ A performance observada nos rácios em análise no período 2003-2004, resulta do menos célere crescimento dos valores dos Fundos Próprios do IGFCSS – aumento de 6,5% - do que dos encargos com Pensões do Subsistema Previdencial e com o Total das Pensões – crescimentos de, respectivamente, 9,6% e 9,1%;
- ◆ O desempenho observado pelos supra-citados rácios no período 2004-2005 resulta, igualmente, do mais rápido crescimento dos valores das Pensões do Subsistema Previdencial e do Total das Pensões – aumentos de, respectivamente, 8,6% e 8,3% - do que dos montantes dos Fundos Próprios do IGFCSS, que registaram um crescimento de 7,1% neste período;
- ◆ Considerando individualmente a Despesa relativa às Pensões do Subsistema Previdencial em 31 de Dezembro de 2005, no montante de 7.846,6 milhões de euros, verifica-se que, nessa data, os Fundos Próprios do IGFCSS cobrem 78,9% desse valor, assegurando cerca de 9,4 meses de pagamentos, enquanto que em 2004 cobriam 9,6 meses de pagamentos;
- ◆ Considerando isoladamente a Despesa respeitante ao total das Pensões da Segurança Social em 31 de Dezembro de 2005, no montante de 10.688,3 milhões de euros, constata-se que, nessa data, os Fundos Próprios do IGFCSS cobrem 57,9% desse valor, assegurando, deste modo, 6,9 meses de pagamentos, quando em 2004 cobriam 7 meses.

12.7.3 – Composição Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro, foi aprovado o novo Regulamento de Gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e revogada a Portaria que aprovara o anterior¹

¹ Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro.



Da leitura do seu preâmbulo, constata-se que se pretende “(...) *optimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)*” e mais adiante, que “(...) *Atendendo a que este objectivo só será alcançado com a possibilidade de utilização de níveis adicionais de diversificação para a carteira, justifica-se a abertura das possibilidades de investimento do FEFSS a activos denominados em moedas com curso legal em países membros da União Europeia ou da OCDE, desde que negociáveis em mercados regulamentados e que apresentem um nível de risco de crédito aceitável, tendo presente a salvaguarda da segurança dos mesmos. (...)*”, tendo sido fixados os novos limites que a composição do activo do FEFSS deve observar¹:

- ◆ Mínimo de 50% em títulos representativos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado Português;
- ◆ Máximo de 40% em títulos representativos de dívida privada, com a condição do rating dos emitentes não ser inferior a BBB-/Baa3 ou equivalente, incluindo emissões de papel comercial, acções preferenciais, unidades de participação em instrumentos de investimento colectivo que restrinjam a sua política de investimentos a investimentos em dívida com notação de risco investment grade e ainda outros instrumentos financeiros representativos de dívida privada;
- ◆ Máximo de 25% em acções, warrants avaliados pelo seu valor nominal, títulos de participação, unidades de participação em instrumentos de investimento colectivo, obrigações convertíveis em acções ou direitos análogos relativamente a sociedades anónimas negociáveis em mercados regulamentados de Estados membros da União Europeia ou da OCDE;
- ◆ Máximo de 10% em unidades de participação de fundos de investimento mistos;
- ◆ Máximo de 10% em imóveis, unidades de participação em instrumentos de investimento colectivo ou outros veículos financeiros de investimento imobiliário;
- ◆ Máximo de 5% para os activos relativos à “reserva estratégica”²;
- ◆ Máximo de 15% de exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da União Europeia ou da OCDE.

No quadro seguidamente apresentado é exposta a evolução, no triénio 2003-2005, das aplicações em **valores mobiliários** e dos investimentos em **imóveis**, sujeitos aos limites supra-citados:

¹ Cfr. n.º 3 do art. 4º do Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

² A “reserva estratégica” foi uma nova classe de activos introduzida pela Portaria n.º 1557-B/2002 de 30 de Dezembro, classe esta de activos que, de acordo com o n.º 2 do art. 4º do novo Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro, será “(...) *constituída por participações de longo prazo no capital de sociedades que poderão representar:*

a) *Interesses estratégicos do Estado Português;*

b) *Uma vertente complementar de investimento para a carteira, com um perfil temporal mais longo, e um prémio de rentabilidade necessariamente superior. (...)*”

Quadro XII.102 – SS – FEFSS – Aplicações em Valores Mobiliários e Imóveis no Período 2003 – 2005

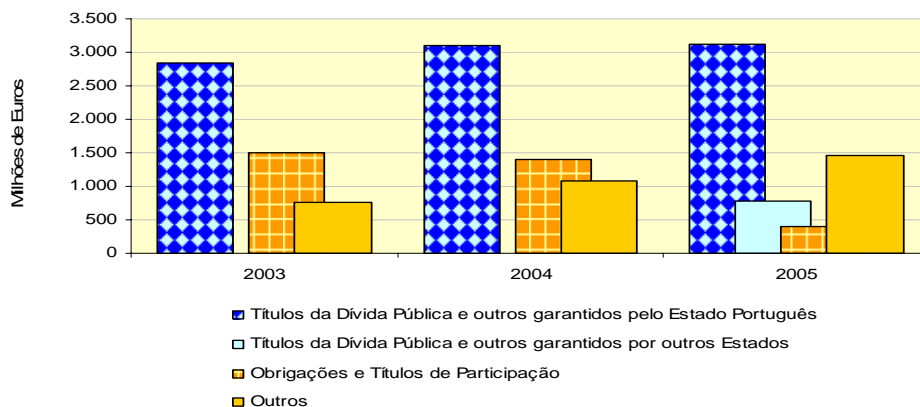
(em milhões de euros)

Descrição	2003	%	2004	%	2005	%	Δ 2005/04	
							Valor	%
Títulos da Dívida Pública e outros garantidos pelo Estado Português	2.840,0	55,7%	3.101,2	55,7%	3.119,8	54,1%	18,6	0,6%
Títulos da Dívida Pública e outros garantidos por outros Estados	0,0	0,0%	0,0	0,0%	777,9	13,5%	777,9	-
Obrigações e Títulos de Participação	1.500,2	29,4%	1.390,5	25,0%	397,3	6,9%	(993,2)	(71,4%)
Acções e Fundos de Investimento em Acções	501,2	9,8%	787,5	14,1%	1.092,6	19,0%	305,1	38,7%
Fundos de Investimento	64,7	1,3%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	-
Imóveis e Fundos de Investimento Imobiliário	27,3	0,5%	102,9	1,8%	190,3	3,3%	87,4	84,9%
Reserva Estratégica	168,5	3,3%	184,4	3,3%	184,3	3,2%	(0,1)	(0,1%)
Total	5.101,9	100,0%	5.566,5	100,0%	5.762,2	100,0%	195,7	3,5%

Fonte: Relatórios e Contas e Relatórios de Actividades do IGFCSS

O gráfico seguinte ilustra os valores apresentados no quadro anterior:

Gráfico XII.20 – SS – FEFSS – Aplicação de Fundos no Período 2003 – 2005



Relembre-se que, para se poder proceder à análise dos quadro e gráfico anteriores, é necessário ter em atenção que o anterior Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro, definia um limite máximo (de 20%) para o valor total de aplicações em unidades de participação de fundos de investimento, não discriminando a sua tipologia¹. O novo Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro (que, como já foi referido, revoga a Portaria anterior), apenas define um limite máximo (de 10%) para o montante total de aplicações em unidades de participação de fundos de investimento **mistos**, passando os restantes fundos a ser classificados de acordo com a natureza dos activos detidos². Desta forma, os montantes aplicados em fundos de investimento em acções passam a ser classificados e incluídos no limite

¹ Cfr. n.º 3 do art. 4º do Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro.

² Cfr. n.º 6 do Relatório e Parecer da Comissão de Fiscalização do IGFCSS referente ao exercício de 2004.



máximo (de 25%) também referente a investimentos em acções, *warrants*, títulos de participação e obrigações convertíveis em acções, e os montantes aplicados em fundos de investimento em imobiliário passam a ser classificados e incluídos no limite máximo (de 10%) também referente a investimentos em imóveis e outros veículos financeiros de investimento imobiliário. Pelo que foi exposto, ressalta que:

- ◆ O montante aplicado nos exercícios económicos de 2004 e 2005 em “Fundos de Investimento” apresenta, então, valor nulo, não sendo comparável com o valor registado em 2003.
- ◆ O valor investido em 2004 e 2005 em “Acções e Fundos de Investimento em Acções” não é comparável com o montante aplicado em 2003, uma vez que neste ano esta rubrica apenas dizia respeito a “Acções”.
- ◆ O montante aplicado em 2004 e em 2005 em “Imóveis e Fundos de Investimento Imobiliário” não é comparável com o montante investido em 2003, uma vez que neste ano esta rubrica apenas dizia respeito a “Imóveis”.

Definidos estes considerandos, pode-se passar, então, à análise do quadro e gráfico supra-mencionados:

- ◆ No final de Dezembro de 2005, o montante aplicado em valores mobiliários e imóveis totalizou 5.762,2 milhões de euros, reflectindo um aumento de 3,5%, ou 195,7 milhões de euros em valor absoluto, relativamente ao ano anterior (o crescimento verificado de 2003 para 2004 foi de 9,1%, correspondente, em valor absoluto, a 464,6 milhões de euros).
- ◆ Os 3.119,8 milhões de euros de títulos da “Dívida Pública e outros garantidos pelo Estado Português” registam uma quota maioritária de 54,1% no montante global aplicado em 2005 em valores mobiliários e imóveis (sendo que, em 2004, esta percentagem se cifrava nos 55,7%), seguindo-se-lhe o valor de 1.092,6 milhões de euros investidos em “Acções e Fundos de Investimento em Acções”, representando 19% deste total (14,1% no ano anterior). O montante de 777,9 milhões de euros, aplicado, pela primeira vez, em títulos da “Dívida Pública e outros garantidos por outros Estados”, equivale a 13,5%, enquanto que as “Obrigações e Títulos de Participação” e os “Imóveis e Fundos de Investimento Imobiliário” representam, respectivamente, 6,9% (397,3 milhões de euros, em termos absolutos) e 3,3% (190,3 milhões de euros) do valor global aplicado em 2005 em valores mobiliários e imóveis. A “Reserva Estratégica” é, em 31 de Dezembro de 2005, constituída por uma participação na Portugal Telecom, S.G.P.S., S.A. no valor de 173,2 milhões de euros, por uma participação na Finpro, S.G.P.S., S.A., no valor de 7,7 milhões de euros e por uma participação no Fundo Novenergia, no valor de 3,4 milhões de euros. O valor total investido na “Reserva Estratégica”, no montante de 184,3 milhões de euros, detém uma posição de 3,2% no valor global aplicado em 2005 em valores mobiliários e imóveis (3,3% em 2004).
- ◆ Em termos de variação anual, e nas rubricas comparáveis, o montante aplicado em 2005 em “Imóveis e Fundos de Investimento Imobiliário” aumentou 84,9% relativamente a 2004, crescimento este que equivale, em valor absoluto, a 87,4 milhões de euros; segue-se-lhe o aumento de 38,7%, ou 305,1 milhões de euros, registado de 2004 para 2005, no valor investido em “Acções e Fundos de Investimento em Acções”; quanto ao montante aplicado em “Obrigações e Títulos de Participação”, decresceu 71,4%, o que significou uma diminuição de 993,2 milhões de euros no valor investido nestes activos.

- ◆ O valor de 190,3 milhões euros aplicado em “Imóveis e Fundos de Investimento Imobiliário” em 2005 decompõe-se em 32,8 milhões de euros referentes a investimentos em imóveis e 157,5 milhões de euros aplicados em Fundos de Investimento Imobiliário.
- ◆ Os limites legais, atrás mencionados, impostos pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro, para a composição do activo do FEFSS, foram integralmente respeitados, sendo a sua posição em 31 de Dezembro de 2005 exposta no quadro seguinte:

Quadro XII.103 – SS – FEFSS – Activo do IGFCSS em 31/12/2005

(em milhões de euros)

Descrição	2005	%	Limite legal
Títulos da Dívida Pública e outros garantidos pelo Estado Português	3.119,8	50,4%	Mínimo de 50%
Títulos da Dívida Pública e outros garantidos por outros Estados	777,9	12,6%	sem limite
Obrigações e Títulos de Participação	397,3	6,4%	Máximo de 40%
Acções e Fundos de Investimento em Acções	1.092,6	17,6%	Máximo de 25%
Fundos de Investimento	0,0	0,0%	-
Imóveis e Fundos de Investimento Imobiliário	190,3	3,1%	Máximo de 10%
Reserva Estratégica	184,3	3,0%	Máximo de 5%
Outros activos do FEFSS	431,9	7,0%	sem limite
Total de Activos do FEFSS	6.194,1	100,0%	
Outros activos do IGFCSS	0,4		
Total do Activo do IGFCSS	6.194,5		

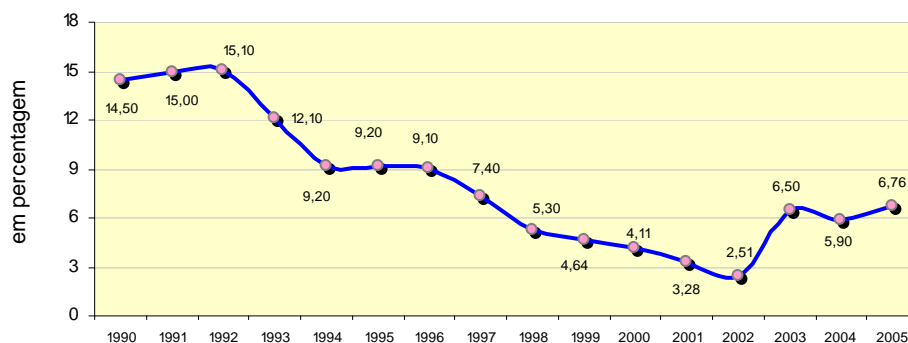
Fonte: Relatório de Actividades de 2005 do IGFCSS

O gráfico que de seguida se apresenta, exhibe a evolução da taxa de rendibilidade do FEFSS, desde 1990 até 2005¹:

¹ As taxas de rendibilidade foram calculadas, até 1999 inclusivé, com base nos *valores de aquisição*; a partir de então, forma calculadas com base nos *valores de mercado*.



Gráfico XII.21 – SS – FEFSS – Evolução da Taxa de Rendibilidade dos Activos Financeiros (1990 – 2005)



A taxa de rendibilidade do FEFSS, após dois anos de evolução favorável (1990-1992), apresenta um período de dez anos consecutivos (1992-2002) em que o valor dos activos que compõem o fundo regista sucessivos decréscimos. Todavia, em 2003, esta tendência foi inflectida, ano em que a rendibilidade anual atingiu os 6,5%, decrescendo, porém, para 5,9% em 2004, fruto de uma conjuntura económica desfavorável. Em 2005, resultado, essencialmente, da performance dos mercados accionistas, o índice de rendibilidade do FEFSS retomou a trajectória ascendente, tendo terminado o ano com um valor de 6,76%.

De salientar que a variabilidade da taxa de rendibilidade do FEFSS, medida pelo seu desvio padrão anualizado, apresenta um valor de 2,1% em 2005 - 2,01% em 2004 -, continuando a revelar a prudência assumida na gestão do nível de risco da carteira de activos do fundo, indo ao encontro da optimização da “(...) relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)”, conforme descrito no preâmbulo da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 19 de Dezembro de 2006

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

José Luis Pinto Almeida



Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



Manuel Roberto Mota Botelho



Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



António José Avérous Mira Crespo



Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro



Tribunal de Contas

José de Castro de Mira Mendes

José de Castro de Mira Mendes

Carlos Manuel Botelho Moreno

Carlos Manuel Botelho Moreno

FUI PRESENTE,

(António Francisco Lima)
(António Francisco Lima)



Tribunal de Contas

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em seguimento de posições que venho mantendo na votação de Pareceres respeitantes a exercícios anteriores a 2004, existem várias matérias sobre as quais entendo que o Tribunal deveria ter assumido posição diferente.

Quanto à questão dos abatimentos à receita das estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e dos montantes estimados para reembolsos e restituições, considero que a exceção ao princípio da não compensação constante do nº 2 do artigo 6º da Lei de Enquadramento Orçamental não está conforme com a Constituição.

Tais abatimentos constituem obrigações do Estado decorrentes de lei ou de contrato, conforme previsto no artigo 105º, nº 2 da Constituição, sujeitos à especificação orçamental estabelecida no nº 3 do mesmo artigo da Constituição, pelo que a sua omissão consubstancia a não observância da regra da universalidade do orçamento consagrada na alínea a) do nº 1 do artigo 105º da Constituição, ou seja, a discriminação das receitas e despesas do Estado.

Não admitindo a Constituição exceções a esta regra, não pode o legislador consagrá-las na legislação ordinária, mesmo de valor reforçado, como é o caso da Lei de Enquadramento Orçamental.

Quanto à questão do período complementar de execução orçamental, consagrada em geral no artº 4º, nº 5, da Lei de Enquadramento e particularmente prevista para o exercício de 2005 no artº 8º do Decreto-Lei nº 57/2005, de 4 de Março, reitero o meu entendimento de que tal período complementar não está de acordo com o princípio da anualidade do orçamento consagrado nos artºs. 105º e 106º da Constituição.

Coincidindo o ano económico do Estado com o ano cível, a existência de um período complementar vem determinar a prorrogação da vigência do Orçamento, quando na verdade, a partir de 1 de Janeiro já nos encontramos perante um novo período anual de execução de um novo Orçamento.

Se a Lei do Orçamento é elaborada, organizada votada e executada anualmente, segundo aquele preceito da Constituição, não pode haver sobrevigência da mesma, e uma vez mais por a Constituição não admitir exceções à regra da anualidade.

Outra questão diz respeito às operações a que se refere o artigo 54º da Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que este diploma designa como operações específicas do Tesouro.

Como observação prévia, não se pode deixar de referir que este conceito de operações específicas do Tesouro, introduzido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que dispôs sobre o Regime de Tesouraria do Estado, se afigura não ser compatível com a alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição. Com efeito, o relatório que ali se prevê acompanhar a proposta do Orçamento diz respeito às operações de tesouraria e às contas do Tesouro. Ora, se na terminologia do Decreto-Lei nº 191/99 as operações de tesouraria se desdobram em operações orçamentais e operações específicas do Tesouro, é manifesto que este relatório apenas pode dizer respeito a estas últimas, sendo certo que até à publicação do diploma o conceito legal e doutrinário de operações de tesouraria correspondia às agora denominadas operações específicas do Tesouro. Ou seja, para além da confusão terminológica introduzida pelo Decreto-Lei nº 191/99, para este preceito da Constituição, operações de tesouraria não podem deixar de corresponder à noção que designo por tradicional.

De resto, a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio, no seu artº 37º, nº 1, alínea g), reproduzir a citada alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição, o que confirma terem as operações de tesouraria presentemente para o legislador a natureza e conteúdo de que se revestiram até à publicação do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

Considera-se que as operações de tesouraria a que se refere o artigo 106.º, n.º 3, alínea c), da Constituição são as que correspondem ao sentido tradicional na legislação e na prática, e que, com algumas variações que não afectaram a sua essência, se encontravam em diplomas sucessivamente promulgados sobre a matéria (Decretos-Leis n.º 113/85, de 18 de Abril, n.º 332/90, de 29 de Outubro e n.º 275-A193, de 9 de Agosto).

Considera-se também que a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio restabelecer a diferença tradicional entre o conteúdo e a natureza das operações orçamentais e das operações de tesouraria em conformidade com o que se encontra consagrado na Constituição da República Portuguesa (após a 2ª Revisão Constitucional), revogando, ainda que tacitamente, o conceito de operações específicas do Tesouro, que assim desaparece do ordenamento jurídico português.

Após a alteração terminológica introduzida pelo Regime da Tesouraria do Estado, que no fundo fez corresponder as operações específicas do Tesouro às operações de tesouraria tradicionais, o legislador ordinário voltou a reconhecer o anterior conceito de operações de tesouraria no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprovou os códigos da classificação das receitas e despesas públicas.

As operações de tesouraria descritas nesses códigos são legais e estão em conformidade com a Constituição ao serem consideradas operações extra-orçamentais (vd. Códigos 17.01 e 17.02 para as receitas e Códigos 12.01 e 12.02 para as despesas), o que se afigura correcto e contraria frontalmente a noção do regime aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, que inclui as operações orçamentais nas operações de tesouraria com a natureza e conteúdo que a estas foi dado pelo artigo 1º deste regime.

De igual modo, a Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, que introduziu alterações à Lei nº 98/97, de 26 de Agosto veio reforçar a diferença tradicional entre operações orçamentais e operações de tesouraria.

No que respeita à antecipação fundos consubstanciada na saída de fundos da Tesouraria do Estado por operações de tesouraria, ela viola sempre a regra da universalidade podendo violar, ou não, a regra da anualidade. Além disso, as antecipações de fundos efectuadas pela Tesouraria do Estado através da realização de operações de tesouraria dão sempre origem à criação de orçamentos paralelos ou ao aumento do valor deste tipo de orçamento já existente. Assim, estas operações violam também a regra da unidade do Orçamento do Estado, expressamente consagrada no n.º 3 do artigo 105º da Constituição e no nº 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental, pelo que por esse motivo são inconstitucionais e ilegais.

Mesmo na hipótese de pagamentos de despesas públicas, efectuados por operações de tesouraria e por antecipação de fundos, virem a ser regularizados por via orçamental no ano económico em que essas operações de tesouraria foram realizadas, a inconstitucionalidade pode considerar-se “lavada” mas o que não se pode dizer é que não se actuou em desconformidade com as regras da universalidade e da unidade consagradas na Constituição e na Lei de Enquadramento Orçamental.

Deste modo, entende-se que o regime jurídico das alíneas do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, com excepção da alínea a), contraria as regras da universalidade e da unidade



Tribunal de Contas

e, nalguns casos, a regra da anualidade consagradas nos artigos 105.º da Constituição e nos artigos 5.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, sendo por isso inconstitucional e ilegal.

Assim sendo, as normas que fixam o regime da sua realização e disciplinam a sua regularização (artigos 31.º e 32.º do Regime da Tesouraria do Estado) estão igualmente viciadas por essas inconstitucionalidades e ilegalidades.

Todos os actos legislativos devem obediência à Constituição, sejam eles leis, com ou sem valor reforçado, ou decretos-leis. Assim, as leis orçamentais não podem contrariar a Constituição, nem a Lei de Enquadramento Orçamental por esta ser considerada uma lei de valor reforçado. Deste modo, o artigo 54.º da Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2005, ao permitir que se façam antecipações de fundos por operações de tesouraria e ao estabelecer limites para essas antecipações de fundos, é inconstitucional e ilegal por contrariar as regras da universalidade e da unidade consagradas no artigo 105.º da Constituição e nos artigos 6.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, podendo ainda violar a regra da anualidade também ela consagrada no artigo 105.º da Constituição e no artigo 4.º da Lei de Enquadramento, se a regularização ocorrer em anos posteriores a 2005.

Cumpre salientar que as operações previstas no artigo 54.º da Lei do Orçamento para 2005 têm conteúdo idêntico às dos números 2 a 5 do artigo 20.º da Lei 2/88, de 26 de Janeiro, as quais, como é conhecido, foram declaradas inconstitucionais com força obrigatória geral pelo Acórdão n.º 267/88 do Tribunal Constitucional e que a Constituição, não foi objecto de qualquer alteração nesta matéria desde 1989 até ao presente.

Por outro lado, importa ter presente que a Direcção-Geral do Tesouro é um serviço integrado do Estado, fazendo parte da sua administração directa, com atribuições e competências estabelecidas na lei, não tendo personalidade jurídica. Assim, só em representação do Estado aquela entidade pode conceder empréstimos e outras formas de financiamento e isso exige que o Governo, como órgão superior da Administração Pública, obtenha a respectiva autorização parlamentar. Além disso, a Direcção-Geral do Tesouro terá de possuir no seu orçamento dotação e cobertura orçamental para o efeito.

Esta declaração constitui um sumário da minha declaração de voto anexa à acta do Plenário Geral que aprovou o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, que aqui dou por reproduzida, com os ajustamentos que figuram no presente texto e que traduzem a posição actual tendo em conta as questões apenas agora consideradas.

Uma última referência deve ser feita quanto à independência deste Tribunal nas posições que assume em defesa da constitucionalidade e legalidade da actividade financeira do Estado, uma vez que o Tribunal pode desaplicar as normas que considere não estarem em conformidade com os textos fundamentais (Constituição e Lei de Enquadramento Orçamental) contrariamente ao que sucede com a Administração Pública que, essa sim, está vinculada ao seu cumprimento.



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



Tribunal de Contas

*Principais
Abreviaturas
Utilizadas*



Tribunal de Contas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

ABDR	Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados
AdI	Agência de Inovação
AdP	Águas de Portugal
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AF	Antecipação de Fundos
AFP/FSE	Acções de Formação Profissional / Fundo Social Europeu
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
ANA	Aeroportos de Portugal
ANAM	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira
APA	Associação Parque Atlântico
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
API	Agência Portuguesa para o Investimento
APL	Administração do Porto de Lisboa
APPC	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral
APS	Administração do Porto de Sines
APSS	Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra
AR	Aplicações Relevantes
ARS	Administração Regional de Saúde
AS	Acção Social
AT	Áustria
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BA&D	Banco Asiático de Desenvolvimento
BCP	Banco Comercial Português
BE	Bélgica
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefícios Fiscais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNC	Base Nacional de Contribuintes
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BP	Banco de Portugal
BPA	Banco Português do Atlântico
BT	Bilhetes do Tesouro
BTA	Banco Totta & Açores
CAE	Crédito Agrícola de Emergência
CAFEB	Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários

CALP	Comissão de Acompanhamento de Libertação de Penhor do Vinho da Casa do Douro
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CDSS	Centro Distrital de Segurança Social
CDSSS	Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social
CE	Comissão Europeia
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEO	Conta de Execução Orçamental
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGFSS RAA	Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores
CIFRE	Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados
CII	Corporação Interamericana de Investimentos
CLA	Comissões Locais de Acompanhamento
CLO	Centro de Leitura Óptica
CM	Casa da Música Porto 2001
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNAF	Coordenador Nacional para os Assuntos da Família
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
CNF	Comissão Nacional de Família
CNN	Companhia Nacional de Navegação
CNP	Centro Nacional de Pensões
CNPRP	Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais
CNPRIPD	Conselho Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CP	Caminhos de Ferro Portugueses
CP	Capitais Próprios
CPAF Jornalistas	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas
CP PSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPH	Contas Poupança-Habitação
CPL	Casa Pia de Lisboa
CPP CRGE	Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas do Gás e Electricidade
CPP TLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto
CPPCPRM	Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi
CPT EPAL	Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres
CRCB	Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau



Tribunal de Contas

CRFNF	Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSS	Centros Regionais de Segurança Social
CSS	Conta da Segurança Social
CSSM	Centro de Segurança Social da Madeira
CT	Contabilidade do Tesouro
CTM	Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos
CTT	Correios de Portugal
CY	Chipre
CZ	República Checa
DAFSE	Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu
DAISS	Departamento dos Assuntos Internacionais de Segurança Social
DE	Alemanha
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGDR	Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional
DGEEP	Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGP	Direcção-Geral do Património
DGRSS	Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social
DGSP	Direcção-Geral dos Serviços Prisionais
DGSSS	Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DK	Dinamarca
DOCAPESCA	Portos e Lotas
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
DR	Declarações de Remunerações
DSBF	Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais
DSCC	Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo
DSE	Direitos de Saque Especiais
DSGC	Direcção de Serviços Gerais da Conta
DSIRC	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
DSPSI	Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação
DUC	Documento Único de Cobrança
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
EBT	Especialistas em Bilhetes do Tesouro

ECP	Euro Commercial Paper
EDAB	Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja
EDM	Empresa de Desenvolvimento Mineiro
EDP	Electricidade de Portugal
EE	Estónia
EF	Execuções Fiscais
EGE	Encargos Gerais do Estado
EL	Grécia
EM	Estados-membros
EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa
ENATUR	Empresa Nacional de Turismo
ENDAC	Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético
ENU	Empresa Nacional de Urânio
EPAC	Empresa Pública de Abastecimento de Cereais
EPE	Entidade Pública Empresarial
ES	Espanha
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
Ex-FFH	Ex-Fundo de Fomento de Habitação
EXMIN	Companhia de Indústria e Serviços Mineiros e Ambientais, SA
FA	Fundo de Abastecimento
FAC	Fundação Abreu Callado
FAC	Fundo dos Antigos Combatentes
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
FCM/UNL	Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa
FCPB	Fundo Comum para os Produtos de Base
FCSH/UNL	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FCT/UNL	Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
FDGAM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
FE/UNL	Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa
FE/UP	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEOGA-G	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Garantia
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos



Tribunal de Contas

FET	Fundo de Estabilização Tributária
FETT	Fundo Especial de Transportes Terrestres
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCAM	Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGRC	Fundo de Garantia de Riscos Cambiais
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FI	Finlândia
FIQ	Fundos de Investimento Qualificado
FP	Fundos Próprios
FR	França
FRCE	Fond de Reétablissement du Conseil de l'Europe
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRN	Floating Rate Note
FRRC	Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado
FRV	Fundo de Renda Vitalícia
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
GA/ASSSS	Gabinete de Auditoria / Auditoria do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
GALP	Petróleos e Gás de Portugal
GAS	Gabinete da Área de Sines
GBP	Libras inglesas
GCOC	Grau de Cumprimento dos Objectivos Contratuais
GESTNAVE	Prestação de Serviços Industriais
GGT	Gabinete de Gestão da Tesouraria
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
GT	Gestão de Tesouraria
HCB	Hidroelétrica de Cahora-Bassa
HU	Hungria
IA	Imposto Automóvel
IABA	Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IAS	International Audit Standards
IAS – RAA	Instituto de Acção Social – Região Autónoma dos Açores
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas
IC	Instituto Camões
ICa	Imposto de Camionagem
ICAM	Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia
ICEP	ICEP Portugal - Instituto das Empresas para os Mercados Externos
ICEP Portugal	Instituto das Empresas para os Mercados Externos

ICi	Imposto de Circulação
IDEA	Interactive Data Extraction and Analysis
IDP	Instituto do Desporto de Portugal
IDQ	Sistema de Identificação e Qualificação
IDRHa	Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social
IE	Irlanda
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IEP	Instituto das Estradas de Portugal
IF	Indicador de Fiabilidade
IFAD	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFT	Indicador de Fiabilidade Tempestiva
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IGMTSS	Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
IGRSS – RAA	Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social – Região Autónoma dos Açores
IHMT/UNL	Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa
II	Instituto de Informática
IIES	Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade
IIESS	Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade Social
IMIT	Incentivos para a Modernização da Indústria Têxtil
INATEL	Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores
INE	Instituto Nacional de Estatística
INETI	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INH	Instituto Nacional de Habitação
INIAP	Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas
INOFOR	Instituto para a Inovação na Formação
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPE	Investimentos e Participações Empresariais
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitectónico
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IQF	Instituto para a Qualificação na Formação
IR	Impostos sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas



Tribunal de Contas

IROMA	Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas
IRS	Instituto de Reinserção Social
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISEGI/UNL	Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade Nova de Lisboa
ISHST	Instituto para a Segurança, Higiene, e Saúde no Trabalho
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social
ISSS	Instituto da Solidariedade e Segurança Social
IT	Inspeção Tributária
IT	Imposto de Consumo sobre o Tabaco
IT	Indicador de Tempestividade
IT	Itália
ITP	Instituto de Turismo de Portugal
ITQB/UNL	Instituto de Tecnologia Química e Biológica da Universidade Nova de Lisboa
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
IVDP	Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto
JPY	Ienes japoneses
LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEADER +	Iniciativa Comunitária (2000/2006) – Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LT	Lituânia
LU	Luxemburgo
LUSA	Agência de Notícias de Portugal
LV	Letónia
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOTDR	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEDIP	Mercado Especial da Dívida Pública
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MEI	Ministério da Economia e da Inovação
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa

MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
MJ	Ministério da Justiça
ML	Metropolitano de Lisboa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MP	Metro do Porto
MS	Ministério da Saúde
MSSFC	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança
MSST	Ministério da Segurança Social e do Trabalho
MT	Malta
MTN	Medium Term Notes
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
MZM	Meticais
NAV	Navegação Aérea de Portugal
NL	Holanda
NLI	Núcleos Locais de Inserção
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OSMOP	Obra Social do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos percentuais
PAC	Política Agrícola Comum
PAEFP	Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional
PAFAC	Programa de Apoio à Família e à Criança
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PARPÚBLICA	Participações Públicas
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCISS	Plano de Contas das Instituições da Segurança Social
PDE	Programa de Desenvolvimento e Expansão (da Rede Pré-Escolar)
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PEDIP	Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa
PFPAEFP	Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional
PG	Plenário Geral
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PL	Polónia



Tribunal de Contas

PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PME	Pequenas e Médias Empresas.
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
PO	Programa Operacional
POAP	Programa Operacional de Administração Pública
POAT	Programa Operacional da Assistência Técnica ao QCAIII
POCI 2010	Programa Operacional Ciência e Inovação 2010
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema da Solidariedade e de Segurança Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POE	Programa Operacional de Economia
POEFDS	Programa Operacional de Emprego Formação e Desenvolvimento Social
PORLVT	Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo
POSI	Programa Operacional para a Sociedade da Informação
PPR	Planos de Poupança-Reforma
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
PT	Portugal
PT	Portugal Telecom
PT	Período Tempestivo
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QCA II	2.º Quadro Comunitário de Apoio – 1994-1999
QCA III	3.º Quadro Comunitário de Apoio – 2000-2006
RA	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAFE	Regime/Reforma da Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAVE	Rede Ferroviária de Alta Velocidade
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REFER	Rede Ferroviária Nacional
REN	Rede Eléctrica Nacional
REPO	Operação de Reporte
RERT	Regime Excepcional de Regularização Tributária
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RG	Regime Geral
RGSS	Regime Geral de Segurança Social
RL	Receita Líquida
RLE	Resultados Líquidos do Exercício
RMG/RSI	Rendimento Mínimo Garantido / Rendimento Social de Inserção
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
RNAP	Reposições Não Abatidas nos Pagamentos
RNC	Regime Não Contributivo

RNCE	Regime Não Contributivo e Equiparado
RNIP	Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações
RPSF	Restituições e Pagamentos dos Serviços de Finanças
RR	Reembolsos e Restituições
RTA	Região de Turismo do Algarve
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTP	Rádio Televisão de Portugal
SA	Sociedade Anónima
SAP R/3	System Applications and Products in Data Processing – Release 3
SASU Aveiro	Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro
SASUL	Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa
SATA	Sociedade Açoreana de Transportes Aéreos
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCI	Sistema de Controlo Interno
SCMC	Santa Casa da Misericórdia de Cascais
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema Central de Receitas
SD	Subsídio de Desemprego
SDR	Sistema de Distribuição da Receita
SE	Suécia
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEF-DGCI	Sistema de Execuções Fiscais da Direcção-Geral dos Impostos
SEF-SS	Sistema de Execuções Fiscais da Segurança Social
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFA	Sistema de Informação para os Serviços e Fundos Autónomos
SFI	Sociedade Financeira Internacional
SGC	Sistema de Gestão de Contribuintes
SGI	Sistema de Gestão de Interfaces
SGMTSS	Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Eslovénia
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SICPIDDAC	Sistema de Informação Contabilística para o PIDDAC
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação para a Gestão Orçamental
SIMAB	Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC



Tribunal de Contas

SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SITIME	Sistema de Transferências Electrónicas de Mercado
SK	Eslováquia
SMN	Salário Mínimo Nacional
SNC	Serviço Nacional Coudélico
SNRIPD	Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência
SOE	Sistema do Orçamento do Estado
SOFE	Serviços Sociais do Ministério das Finanças
SOFLUSA	Sociedade Fluvial de Transportes
SOMINCOR	Sociedade Mineira de Neves Corvo
SP	Secções de Processo da Segurança Social
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
SS	Segurança Social
SSGNR	Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
SSMS	Serviços Sociais do Ministério da Saúde
SSMTSS	Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e Segurança Social
SSPCM	Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros
SSPSP	Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública
SSS	Sistema de Segurança Social
ST	Secções de Tesouraria
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TA	Tratado de Amesterdão
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TCMA	Taxa de Crescimento Médio Anual
TI	Tecnologias de Informação
TN	Tratado de Nice
TNDM	Teatro Nacional D. Maria
TRANSTEJO	Transportes do Tejo
TUE	Tratado da União Europeia
U. Porto	Universidade do Porto
UE	União Europeia
UK	Reino Unido
ULTRENA	Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis
UMIC	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento
UNIAGRI	União de Cooperativas Agrícolas do Noroeste Português
Univ. Minho	Universidade do Minho
UNL/R	Universidade Nova de Lisboa /Reitoria

UP	Unidades de Participação
URBINDÚSTRIA	Sociedade de Urbanização e Infraestruturação de Imóveis
USD	Dólares americanos
UTL/R	Universidade Técnica de Lisboa/Reitoria
VEB	Bolívar
ZAR	Rands sul-africanos



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005

Volume III



CAPA : "Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V.



Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2005
VOLUME III



Tribunal de Contas

ÍNDICE



ÍNDICE

ANEXO I – Identificação de actos administrativos publicados em 2005 que implicaram perda de receita fiscal	AI.1
ANEXO II – Legislação sobre Benefícios Fiscais	AII.1
ANEXO III – Respostas dos serviços e entidades, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 69.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto	AIII.1
I – Processo Orçamental	I.1
▪ Direcção-Geral do Orçamento	I.3
II – Execução do Orçamento da Receita.....	II.1
▪ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (pontos 2.1 a 2.3 e 2.5)	II.3
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 2.1 a 2.3 e 2.5)	II.4
▪ Direcção-Geral do Tesouro (pontos 2.1 a 2.3 e 2.5)	II.7
▪ Direcção-Geral dos Impostos (pontos 2.1 a 2.3 e 2.5)	II.12
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 2.4)	II.48
▪ Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (ponto 2.4)	II.49
▪ Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.4)	II.60
▪ Direcção-Geral do Tesouro (ponto 2.4)	II.73
III – Execução do Orçamento da Despesa	III.1
▪ Direcção-Geral do Orçamento	III.3
IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central	IV.1
▪ Departamento de Prospectiva e Planeamento (pontos 4.1 e 4.2)	IV.3
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 4.1 e 4.2)	IV.5
▪ Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior (pontos 4.1 e 4.2)	IV.8
▪ Departamento de Prospectiva e Planeamento (pontos 4.1 e 4.2)	IV.10
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 4.1 e 4.2)	IV.14
▪ Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC (pontos 4.1 e 4.2)	IV.23
▪ Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (pontos 4.1 e 4.2)	IV.24
V – Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado	V.1
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 5.1)	V.3
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 5.2)	V.5
▪ Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 5.2)	V.6
▪ Instituto das Empresas para os Mercados Externos ICEP Portugal (ponto 5.2) ...	V.10
▪ Agência Portuguesa para o Investimento (ponto 5.2)	V.11
▪ Direcção-Geral dos Impostos (ponto 5.2)	V.13
▪ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ponto 5.2)	V.18
VI – Dívida Pública	VI.1
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 6.1 a 6.4)	VI.3

▪ Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.1)	VI.5
▪ Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.5)	VI.6
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.6)	VI.8
▪ Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.6)	VI.9
▪ Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.6)	VI.11
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 6.7)	VI.13
▪ Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.7)	VI.15
▪ Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.8)	VI.17
▪ Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.9)	VI.18
▪ Companhia de Seguros de Créditos S.A. (ponto 6.9)	VI.19
▪ Conselho de Garantias Financeiras (ponto 6.9)	VI.20
VII – Património Financeiro	VII.1
▪ Direcção-Geral do Tesouro (ponto 7.1)	VII.3
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.1)	VII.4
▪ Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças (ponto 7.2)	VII.5
▪ Direcção-Geral do Tesouro (ponto 7.2)	VII.7
▪ Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (ponto 7.3).....	VII.9
▪ Universidade de Évora (ponto 7. 3)	VII.12
▪ Universidade do Minho (ponto 7. 3)	VII.15
▪ Universidade da Beira Interior (ponto 7. 3)	VII.18
▪ Universidade de Coimbra (ponto 7.3)	VII.21
▪ Caixa de Previdência do Ministério da Educação (ponto 7. 3)	VII.24
▪ Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (ponto 7.3)	VII.26
▪ Serviços Sociais da Polícia Segurança Pública (ponto 7.3)	VII.28
▪ Instituto de Acção Social das Forças Armadas (ponto 7.3)	VII.29
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.3)	VII.31
▪ Instituto Nacional de Habitação (ponto 7.3)	VII.33
▪ Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado (ponto 7.3)	VII.34
▪ Instituto Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 7.3) ..	VII.36
▪ Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 7. 3)	VII.37
▪ Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 7.4)	VII.38
▪ Direcção-Geral do Tesouro (ponto 7.5)	VII.39
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.5)	VII.40
VIII– Operações de Tesouraria.....	VIII.1
▪ Direcção-Geral do Orçamento	VIII.3
▪ Direcção-Geral do Tesouro	VIII.4
▪ Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças	VIII.18
▪ Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	VIII.21
▪ Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	VIII.22
▪ Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional	VIII.24
IX – Operações de Encerramento da Conta	IX.1
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 9.1 a)	IX.3



Tribunal de Contas

▪ Direcção-Geral do Tesouro (pontos 9.1 e 9.2)	IX.4
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 9.1 e 9.2)	IX.5
X – Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial	X.1
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 10.1 a 10.5)	X.3
▪ Guarda Nacional Republicana (ponto 10.2)	X.4
▪ Secretaria-Geral do Ministério da Cultura (ponto 10.2)	X.5
▪ Direcção-Geral do Tesouro (ponto 10.2)	X.6
▪ Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (ponto 10.4)	X.7
▪ Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas (ponto 10.4)	X.9
▪ Administração Regional de Saúde do Algarve (ponto 10.4)	X.10
▪ Hospital Central Especializado de Crianças Maria Pia (ponto 10.4)	X.11
▪ Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Técnica de Lisboa (ponto 10.4)	X.12
▪ Administração Regional de Saúde do Norte (ponto 10.5)	X.14
▪ Hospitais da Universidade de Coimbra (ponto 10.5)	X.15
▪ Hospital Ortopédico Sant'ago do Outão (ponto 10.5)	X.16
▪ Hospital do Visconde de Salreu (ponto 10.5)	X.17
▪ Hospital do Litoral Alentejano (ponto 10.5)	X.18
▪ Faculdade de Medicina do Porto (ponto 10.5)	X.19
▪ Instituto Superior de Economia e Gestão (ponto 10.5)	X.20
XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia	XI.1
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 11.1 a 11.3)	XI.3
▪ Direcção-Geral do Tesouro (pontos 11.1 a 11.3)	XI.4
▪ Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas / Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (pontos 11.1 a 11.3)	XI.5
▪ Comissão de Gestão do QCA III (pontos 11.1 a 11.3)	XI.6
XII – Segurança Social	XII.1
▪ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.....	XII.3
▪ Instituto da Segurança Social I.P.....	XII.24
▪ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Departamento Orçamento e Conta	XII.26
▪ Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social.....	XII.29
▪ Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.....	XII.31
CAIXA 3 – Dívida Não Financeira.....	Cx3.1
▪ Gabinete do Secretário de Estado da Saúde	Cx3.3
▪ Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças	Cx3.5
▪ Direcção-Geral do Tesouro	Cx3.7



Tribunal de Contas

ANEXO I

*IDENTIFICAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PUBLICADOS EM 2005
QUE IMPLICARAM PERDA DE RECEITA FISCAL*



Tribunal de Contas

Benefícios Fiscais do art.º 39º do Estatuto dos Benefícios Fiscais

Entidades beneficiárias	Diplomas	Diários da República	
		Série e N.º	Data
Plêiade e Inapal Plásticos	RCM n.º 39/2005	I-B, n.º 41	28/02/2005
Webasto AG e Webasto Portugal – Sistemas para Automóveis, Lda	RCM n.º 40/2005	I-B, n.º 41	28/02/2005
BA – Fábrica de Vidros Barbosa & Almeida, SA	RCM n.º 41/2005	I-B, n.º 41	28/02/2005
Portucel Tejo – Empresa de Celulose do Tejo, SA	RCM n.º 42/2005	I-B, n.º 42	01/03/2005
Maxit Group, AB, OPTIROC e Maxit – Argilas Expandidas, SA	RCM n.º 43/2005	I-B, n.º 42	01/03/2005
Fassa Internacional, SA e FASSALUSA – Produção e Comercialização de Materiais de Construção Civil, Lda	RCM n.º 46/2005	I-B, n.º 43	02/03/2005
Grohe Water Technology, AG & CO, KG e Grohe Portugal, Componentes Sanitários, Lda	RCM n.º 49/2005	I-B, n.º 43	02/03/2005
PIETEC – Cortiças, SA	RCM n.º 56/2005	I-B, n.º 46	07/03/2005
Robinson 2 Revestimentos – Aglomerados Compostos de Cortiça, SA	RCM n.º 60/2005	I-B, n.º 47	08/03/2005
Cerâmica Coelho da Silva, IV, SA	RCM n.º 65/2005	I-B, n.º 51	14/03/2005
Efacec Capital, SGPS, SA e Efacec Energia, Máquinas e Equipamentos Eléctricos, SA	RCM n.º 96/2005	I-B, n.º 101	25/05/2005
Labicer – Laboratório Industrial Cerâmico, SA e Telmo Belino Pedreiras dos Reis	RCM n.º 97/2005	I-B, n.º 101	25/05/2005
NABEIROGEST; SGPS, SA, Delta, SGPS, SA e NOVADELTA – Comércio e Indústria de Cafés, SA	RCM n.º 98/2005	I-B, n.º 101	25/05/2005
MARTIFER – Construções Metalomecânicas, SA e Martifer Energia – Equipamentos para Energia, SA	RCM n.º 99/2005	I-B, n.º 103	30/05/2005
Renault, SA Renault Nissan Portugal, SA e a Companhia Aveirense de Componentes para a Indústria Automóvel SAí	RCM n.º 123/2005	I-B, n.º 147	02/08/2005
UNICER – Bebidas de Portugal, SA, UNICER – Águas, SA e VPMS – Águas e Turismo, SA	RCM n.º 125/2005	I-B, n.º 151	08/08/2005
Inapal Plásticos, SA, Peguform Ibérica S.L. e a SPPM – Soc. Port. D Pintura e Módulos para a Ind. Automóvel, SA	RCM n.º 145/2005	I-B, n.º 177	14/09/2005
Turyleader SGPS e Prifalésia – Const. e Gestão de Hotéis, SA	RCM n.º 146/2005	I-B, n.º 177	14/09/2005
Continental A.G e Continental Mabor – Ind. de Pneus, SA	RCM n.º 149/2005	I-B, n.º 182	21/09/2005
Intermet Holding Deutschland, GMBH e Portcast – Fundação Nodular SA	RCM n.º 200/2005	I-B, n.º 249	29/09/2005

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 2 do art.º 10.º do CIRC (aprovado pelo DL n.º 442-B/98, de 30 de Novembro e revisto pelo DL n.º 198/2001 de 3 de Julho)

Entidades beneficiárias	Diários da República	
	Série e N.º	Data
Centro Comunitário da Vera Cruz	III, n.º 47	08/03/2005
CIRAC – Círculo de Recreio Arte e Cultura	III, n.º 47	08/03/2005
Associação de Beneficência e Solidariedade de Lages	III, n.º 47	08/03/2005
Centro Social da Paróquia de Moimenta	III, n.º 47	08/03/2005
Centro Social da Paróquia de Souto	III, n.º 47	08/03/2005
TORREGUIA – Cooperativa de Solidariedade Social, CRL	III, n.º 47	08/03/2005
Patronato de São José de Lamego	III, n.º 47	08/03/2005
Associação Nacional de Apoio a Jovens (Ana-Jovem)	III, n.º 47	08/03/2005
Centro de Promoção Social do Concelho de Tabuaço	III, n.º 47	08/03/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila de Rei	III, n.º 47	08/03/2005
Associação Portuguesa Contra a Leucemia	III, n.º 47	08/03/2005
Centro Social Paroquial de Angeja	III, n.º 47	08/03/2005
Centro Social Dr. Crispim Teixeira Borges de Castro	III, n.º 47	08/03/2005
Fundação Bial	III, n.º 47	08/03/2005
Sol Sem Fronteiras – Associação de Solidariedade Jovem sem Fronteiras	III, n.º 47	08/03/2005
Centro Social e Paroquial de S. Tiago de Silvae	III, n.º 47	08/03/2005
Grupo Folclórico e Cultural da Rinchoa	III, n.º 47	08/03/2005
QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza	III, n.º 47	08/03/2005
Associação de Socorros da Freguesia da Carvoeira	III, n.º 47	08/03/2005
GADS – Grupo e Apoio e Desafio à Sida	III, n.º 47	08/03/2005
Centro Operário Católico da Conchada	III, n.º 47	08/03/2005
Centro Social do Exército de Salvação	III, n.º 47	08/03/2005
Associação Humanitária os Amigos de Colmeias	III, n.º 65	04/04/2005
Comissão Associativa de Melhoramentos de Camba	III, n.º 65	04/04/2005
Instituto de Biologia Molecular e Celular - IBMC	III, n.º 65	04/04/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Amares	III, n.º 65	04/04/2005
Centro Social Nossa Senhora de Pedra Maria	III, n.º 65	04/04/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Riba de Ave	III, n.º 65	04/04/2005
Centro Paroquial de Assistência de S. Victor	III, n.º 65	04/04/2005
ARCOR – Associação Recreativa e Cultural de Ois da Ribeira	III, n.º 65	04/04/2005
Centro Social da Paróquia de Choreense	III, n.º 65	04/04/2005
Projecto Núcleo de Desenvolvimento Cultural – Bienal de Cerveira	III, n.º 65	04/04/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Óbidos	III, n.º 72	13/04/2005
Sociedade Filarmónica Avelarense	III, n.º 72	13/04/2005
Fundação Casa do Paço	III, n.º 72	13/04/2005
Associação Mutualista da Auto-Sueca, Lda	III, n.º 72	13/04/2005
Centro Social Paroquial de São Tiago de Antas	III, n.º 72	13/04/2005
Ce. S. B. – Centro de Solidariedade de Braga	III, n.º 72	13/04/2005
Santa Casa da Misericórdia da Praia da Vitória	III, n.º 114	16/06/2005
Santa Casa da Misericórdia de Moscavide	III, n.º 117	21/06/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila das Aves	III, n.º 126	04/07/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários Egitanenses	III, n.º 132	12/07/2005
Fundação Arca da Aliança	III, n.º 139	21/07/2005
Associação de Solidariedade Social Jardim de Infância 31 de Janeiro	III, n.º 140	22/07/2005
Centro Social da Lageosa da Raia	III, n.º 141	25/07/2005
Centro Social de São Pedro de Azürem	III, n.º 143	27/07/2005
Associação dos Bombeiros Voluntários de Penacova	III, n.º 145	29/07/2005
Centro Social Paroquial do Carregado	III, n.º 146	01/08/2005

(...)



Tribunal de Contas

(...)

Entidades beneficiárias	Diários da República	
	Série e N.º	Data
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Mogadouro	III, n.º 148	03/08/2005
Centro Social e Paroquial de Santa Eulália de Vale Maior	III, n.º 157	17/08/2005
Associação de Psicoterapia Psicanalítica na Infância e nos Jovens	III, n.º 160	22/08/2005
UNIR – Associação dos Doentes Mentais Familiares e Amigos do Algarve	III, n.º 168	01/09/2005
Santa casa da Misericórdia de Vizela	III, n.º 169	02/09/2005
Centro Social Paroquial de Santo António dos Arcos	III, n.º 169	02/09/2005
ASDG – Associação Social e de Desenvolvimento de Guifões	III, n.º 175	12/09/2005
Santa Casa da Misericórdia de Mondim de Basto	III, n.º 179	16/09/2005
APRIM – Associação de Pensionistas Reformados e Idosos da Freguesia das Mercês	III, n.º 182	21/09/2005
Associação Social e Recreativa dos Aposentados e Reformados do concelho de Valença	III, n.º 182	21/09/2005
Associação de Surdos de Évora	III, n.º 188	29/09/2005
ARPIF – Associação de Reformados, Pensionistas e Idosos do Fogueteiro	III, n.º 191	04/10/2005
Associação Particular de Solidariedade Social Cantinho Alegre da Infância	III, n.º 194	10/10/2005
Associação de Acção de Reformados do Barreiro	III, n.º 198	14/10/2005
Centro Social da Freguesia de Valadares	III, n.º 203	21/10/2005
Associação dos Tempos Livres e Apoio à Família “Os Putos Traquinas”	III, n.º 229	29/11/2005
Nova Fronteira – Associação para a Reabilitação de Toxicodependentes	III, n.º 230	30/11/2005
Centro Social da Paróquia de Choreense	III, n.º 65	04/04/2005
Projecto Núcleo de Desenvolvimento Cultural – Bial de Cerveira	III, n.º 65	04/04/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Óbidos	III, n.º 72	13/04/2005
Sociedade Filarmónica Avelarense	III, n.º 72	13/04/2005
Fundação Casa do Paço	III, n.º 72	13/04/2005
Associação Mutualista da Auto-Sueca, Lda	III, n.º 72	13/04/2005
Centro Social Paroquial de São Tiago de Antas	III, n.º 72	13/04/2005
Ce. S. B. – Centro de Solidariedade de Braga	III, n.º 72	13/04/2005
Santa Casa da Misericórdia da Praia da Vitória	III, n.º 114	16/06/2005
Santa Casa da Misericórdia de Moscavide	III, n.º 117	21/06/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila das Aves	III, n.º 126	04/07/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários Egitanenses	III, n.º 132	12/07/2005
Fundação Arca da Aliança	III, n.º 139	21/07/2005
Associação de Solidariedade Social Jardim de Infância 31 de Janeiro	III, n.º 140	22/07/2005
Centro Social da Lageosa da Raia	III, n.º 141	25/07/2005
Centro Social de São Pedro de Azúrem	III, n.º 143	27/07/2005
Associação dos Bombeiros Voluntários de Penacova	III, n.º 145	29/07/2005
Centro Social Paroquial do Carregado	III, n.º 146	01/08/2005
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Mogadouro	III, n.º 148	03/08/2005
Centro Social e Paroquial de Santa Eulália de Vale Maior	III, n.º 157	17/08/2005
Associação de Psicoterapia Psicanalítica na Infância e nos Jovens	III, n.º 160	22/08/2005
UNIR – Associação dos Doentes Mentais Familiares e Amigos do Algarve	III, n.º 168	01/09/2005
Santa casa da Misericórdia de Vizela	III, n.º 169	02/09/2005
Centro Social Paroquial de Santo António dos Arcos	III, n.º 169	02/09/2005
ASDG – Associação Social e de Desenvolvimento de Guifões	III, n.º 175	12/09/2005
Santa Casa da Misericórdia de Mondim de Basto	III, n.º 179	16/09/2005
APRIM – Associação de Pensionistas Reformados e Idosos da Freguesia das Mercês	III, n.º 182	21/09/2005
Associação Social e Recreativa dos Aposentados e Reformados do concelho de Valença	III, n.º 182	21/09/2005
Associação de Surdos de Évora	III, n.º 188	29/09/2005
ARPIF – Associação de Reformados, Pensionistas e Idosos do Fogueteiro	III, n.º 191	04/10/2005
Associação Particular de Solidariedade Social Cantinho Alegre da Infância	III, n.º 194	10/10/2005
Associação de Acção de Reformados do Barreiro	III, n.º 198	14/10/2005
Centro Social da Freguesia de Valadares	III, n.º 203	21/10/2005
Associação dos Tempos Livres e Apoio à Família “Os Putos Traquinas”	III, n.º 229	29/11/2005
Nova Fronteira – Associação para a Reabilitação de Toxicodependentes	III, n.º 230	30/11/2005

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do DL n.º 74/99, de 16 de Março (Estatuto do Mecenato)

Entidades beneficiárias dos donativos	Projectos / anos dos donativos	Diários da República	
		Série e N.º	Data
Centro de Artes do Espectáculo de Viseu	Teatro Viriato Temporada 2003	II, n.º 7	11/11/05
Assoc. Portuguesa para o Serv. Social Internacional	Actividades Acção Social/Seg. Social	II, n.º 88	06/05/05
IPSS Assoc. Port. de Paralisia Cerebral	Actividades Acção Social/Seg. Social	II, n.º 88	06/05/05
APOIARTE – Assoc. de Apoio aos Artistas	Actividades Acção Social/Seg. Social	II, n.º 88	06/05/05
Associação Futebol de Leiria	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Atlético Clube Marinhense	Activ.ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Assoc. de Educ. Física de Torres Vedras	Generalização da expressão físico-motora	II, n.º 122	28/06/05
Associação Desportiva de Oeiras	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Atlético Clube Alfenense	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Ginásio Clube de Santo Triso	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Sport Clube Maria da Fonte	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Clube Ténis Vila Real Santo António	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Associação. Cicloturismo do Centro	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Associação Académica de Espinho	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
União Desportiva de Roriz	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Assoc. Cultural, Desp. e Recreativa da Serra	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Clube Automóvel do Minho	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Clube Desportivo Amiensense	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
Associação de Atletismo de Aveiro	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 122	28/06/05
AFCA – Assoc. Cult. De Fotografia e Cinema Amador de Braga	“Encontros da Imagem 2001”	II, n.º 122	28/06/05
AFCA – Assoc. Cult. De Fotografia e Cinema Amador de Braga	“Encontros da Imagem 2000”	II, n.º 122	28/06/05
Culturgest – Gestão de Espaços Culturais, SA	“Actividades Culturais 2003-2004”	II, n.º 122	28/06/05
Centro de Artes do Espectáculo de Viseu	“Teatro Viriato – temporada 2003”	II, n.º 122	28/06/05
AR.CO Centro de Arte e Comunicação Visual	“Bolsas do AR.CO 2002-2003”	II, n.º 122	28/06/05
Seiva Trupe – Teatro Vivo C.R.L.	“Mais qualidade para mais público – Teatro-2001”	II, n.º 122	28/06/05
Orfeão e Seia	“Actividades Culturais 2000-2001”	II, n.º 122	28/06/05
Ginásio Clube de Tomar – Assoc. Gímnica de Trampolins e Desportos Acrobáticos	Activ. ou programas de carácter não profissional (Ano 2002 e 2003)	II, n.º 123	29/06/05
Ginásio Clube de Tomar – Assoc. Gímnica de Trampolins e Desportos Acrobáticos	Activ. ou programas de carácter não profissional (Ano 2004)	II, n.º 123	29/06/05
Associação de Ciclismo do Minho	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 123	29/06/05
Federação Portuguesa de Ténis	Activ. ou programas de carácter não profissional	II, n.º 123	29/06/05



Tribunal de Contas

ANEXO II

Legislação sobre Benefícios Fiscais



LEGISLAÇÃO SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS

COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA ESTADUAL

A) No âmbito dos impostos directos

a. 1) Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro – OE para 2005 (DR 304, Série I-A, 2.º suplemento), alterada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

Artigo 27.º, n.º 1

Despesas de saúde

Altera a alínea *d*) do n.º 1 do art.º 82.º do CIRS estabelecendo como novo limite de dedução à colecta o valor de €57 (mais 1,8% do que no ano anterior), ou de 2,5% das importâncias referidas nas alíneas *a*), *b*) e *c*), se superior.

Encargos com lares

Altera a redacção do art.º 84.º do CIRS estabelecendo como limite de dedução o valor de €316 que representa um acréscimo de 0,1% relativamente ao ano anterior.

Encargos com imóveis e equipamentos novos de energias renováveis

Altera o disposto nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do art.º 85.º do CIRS, elevando para €549 (mais 1,9% do que em 2004) os limites das deduções estabelecidos naqueles preceitos. Eleva também em cerca de 2% o limite dos encargos dedutíveis à colecta previstos no n.º 2 daquele artigo fixando-o em €728.

Prémios de seguros

Eleva em 1,8% os limites das deduções a que se referem o n.º 1 e as alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 3 do art.º 86.º do CIRS.

Despesas com aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário

Revoga o artigo 87.º do CIRS, que permitia que fossem deduzidas à colecta 20% das despesas suportadas com a obtenção de aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário não susceptíveis de serem consideradas custos na categoria B, com o limite de €139,71.

Artigo 39.º n.º 1

Impedimento de reconhecimento do direito a benefícios fiscais

Altera a redacção do n.º 2 do art.º 11.º-A do EBF determinando que a situação prevista no seu n.º 1 é impeditiva do reconhecimento dos benefícios fiscais enquanto o interessado se mantiver em incumprimento, se a dívida não tiver sido objecto de reclamação, impugnação ou oposição e prestada garantia idónea, quando devida.

Extinção dos benefícios fiscais

Altera a redacção da alínea b) do n.º 5 e dos n.ºs 6, 7 e 8 do art.º 12.º do EBF dispondo que verificadas as situações previstas naqueles artigos cessam os efeitos do acto administrativo que concedeu os benefícios fiscais.

Conta poupança-reformados

Altera o art.º 19.º do EBF estabelecendo que beneficiam de isenção de IRS os juros das contas poupança-reformados na parte cujo saldo não ultrapasse €10 500.

Fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma-educação

Revoga os n.ºs 2, 4, 6 e 10 e altera a redacção dos n.ºs 7 e 11 do art.º 21.º do EBF isentando do IMT os fundos constituídos de acordo com a lei.

Planos de poupança em acções

Revoga os n.ºs 2, 4 a 7 do art.º 24.º do EBF.

Propriedade intelectual

Altera a redacção dos n.ºs 1, 3 e 4 do art.º 56.º determinando que os rendimentos da propriedade intelectual são considerados no englobamento para efeitos do IRS apenas por 50% do seu valor, com um limite máximo de €27 194.

Artigo 39.º n.º 3

Revoga o art.º 18.º do EBF, dispondo que continua a ter aplicação o regime constante dos n.ºs 2, 5 e 6 relativamente às deduções à colecta que tenham sido efectuadas ao abrigo do n.º 1 do mesmo artigo.

Artigo 39.º n.º 4

Revoga a linha a) do n.º 1 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro.



Tribunal de Contas

Artigo 39.º n.º 5

Estabelece que o n.º 4 do art.º 21.º do EBF continua a aplicar-se às importâncias que tenham sido deduzidas à colecta de IRS ao abrigo do n.º 2 do mesmo preceito.

Artigo 39.º n.º 6

Estabelece que o valor aplicado em plano de poupança-ações, no ano fiscal de 2004, só é dedutível à colecta nos termos do n.º 2 do art.º 24.º, desde que, excepto no caso de morte do subscritor, não haja lugar a reembolso no prazo mínimo de seis meses a contar da data dessas entregas.

Artigo 39.º n.º 7

Determina que o disposto nos n.ºs 4 e 7 do art.º 24.º do EBF continuam a aplicar-se às importâncias que tenham sido deduzidas à colecta do IRS ao abrigo do n.º 2 do mesmo artigo.

Artigo 39.º n.º 8

Revoga os art.ºs 60.º e 66.º do EBF.

Decreto-Lei n.º 192/2005 de 7 de Novembro

Artigo 1.º

Dupla tributação económica

Altera o n.º 1 do art.º 40.º-A do CIRS estabelecendo que os lucros devidos por pessoas colectivas sujeitas e não isentas de IRC bem como os rendimentos resultantes da partilha em consequência da liquidação dessas entidades que sejam qualificados como rendimentos de capitais são, no caso de opção pelo englobamento, apenas considerados em 50% do seu valor.

Taxas liberatórias

Altera os n.ºs 1, 2, 3 alínea c) e 6 alínea c) e revoga as alíneas a) e d) do n.º 2 do art.º 71.º do CIRS fixando as taxas liberatórias a que ficam sujeitas as situações ali descritas.

Taxas especiais

Altera o n.º 4 e adita os n.ºs 5 e 6 ao art.º 72.º do CIRS fixando as taxas de tributação das situações previstas no citado preceito.

Retenção sobre rendimentos de outras categorias

Altera o n.º 2 alínea b) do art.º 101.º do CIRS.

Artigo 3.º

Fundos de Investimento

Altera a redacção da alínea b) do n.º 1 do art.º 22 do EBF alterando de 20% para 25% a taxa de tributação dos rendimentos obtidos fora do território português, que não sejam mais-valias.

Decreto-Lei n.º 211/2005 de 7 de Dezembro

Artigo 1.º

Mais Valias

Revoga a alínea d) do n.º 1 do art.º 10.º do CIRS

a. 2) Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro – OE para 2005 (DR 304, Série I-A, 2.º suplemento)

Artigo 39.º n.º 1

Ações adquiridas no âmbito das privatizações

Altera o art.º 59.º do EBF dispondo que os dividendos de acções adquiridas no âmbito do processo das privatizações realizado até ao final de 2002 contam desde o seu início até decorridos os cinco primeiros exercícios apenas por 50% do seu quantitativo, líquido de outros benefícios para efeitos de IRS e IRC.

Artigo 39.º n.º 2

Lucro tributável das operações realizadas no âmbito das Zonas Francas da Madeira

Adita o art.º 33.º-A ao EBF, e estabelecendo, designadamente, que para efeitos do art.º 33, n.º 20, se considera que pelo menos 85% do lucro tributável da actividade global das instituições de crédito e sociedades financeiras resulta de actividades exercidas foram do âmbito das Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria.



Tribunal de Contas

Artigo 39.º n.º 9

Planos de poupança em acções

Autoriza o governo a revogar o benefício previsto n.º 1 do art.º 24.º do EBF.

Artigo 39.º n.º 10

Autoriza o governo a rever o Estatuto do Mecenato no sentido de transformar as majorações dos donativos previstas no Estatuto em benefícios fiscais dedutíveis ao lucro tributável, e até à sua concorrência, nos termos do art.º 15.º do CIRC.

Lei n.º 40/2005 de 3 de Agosto

SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial

Define o sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento, bem como os pressupostos, condições e obrigações acessórias de que depende a concessão dos benefícios fiscais.

Decreto-Lei n.º 192/2005 de 7 de Novembro

Artigo 2.º

Taxas

Altera a alínea c) do n.º 2 do art.º 80.º do CIRC estabelecendo a taxa de tributação de 20% dos rendimentos de títulos de dívida e outros rendimentos de capitais não expressamente tributados a taxa diferente.

Taxas de tributação autónoma

Adita o n.º 11 e 12 ao art.º 81.º do CIRC fixando em 20% a taxa de tributação dos lucros distribuídos a sujeitos passivos que beneficiem de isenção total ou parcial.

Dispensa de retenção na fonte

Altera a alínea c) do n.º 1 e os n.ºs 3 e 4 do art.º 90 do CIRC, estabelecendo, nomeadamente, que não há obrigação de retenção na fonte, no todo ou em parte, relativamente a rendimentos sujeitos a imposto, quando os sujeitos passivos beneficiem de isenção total ou parcial desde que seja feita prova perante a entidade pagadora dessa isenção.

a. 3) IRS e IRC

Portaria n.º 249/05 de 10 de Março

Determina a isenção em IRS e IRC dos valores mobiliários representativos de dívida pública emitidos ao abrigo da RCM 28/2005 de 18 de Fevereiro.

COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA ESTADUAL E LOCAL

A) No âmbito dos impostos directos e indirectos

a. 1) Imposto municipal sobre as transmissões onerosas, imposto do selo, e emolumentos e outros encargos legais.

Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro – OE para 2005 (DR 304, Série I-A, 2.º suplemento), alterada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho

Artigo 39.º, n.º 11

Regime de isenção de sisa das empresas que procedam a actos de cooperação ou de concentração

Altera e republica o Decreto-Lei n.º 404/90, de 21 de Dezembro determinando que podem ser concedidos benefícios fiscais em sede de imposto municipal sobre as transmissões onerosas, imposto do selo e isenção de emolumentos e de outros encargos legais às empresas que até 31 de Dezembro de 2006 se reorganizarem resultado de acordos de concentração ou de acordos de cooperação.



Tribunal de Contas

ANEXO III

*Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 3
do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 Agosto, republicada
pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, com as alterações introduzidas pela
Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.*



Tribunal de Contas

CAPÍTULO I

Processo Orçamental



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Ex.^{mo} Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1 069-045 LISBOA
Fax: 21 794 05 67

Vossa referência:	Vossa comunicação de:	Nossa referência:	Data:
Ofício n.º 14 771 DA I	17 de Novembro 2006	Ofício n.º 33329DGO/2006	27 de Novembro 2006

ASSUNTO: Anteprojecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativa ao “Cap. I – Processo orçamental”.

Relativamente ao anteprojecto de parecer da Conta Geral do Estado para 2005 referido em epígrafe, cumpre salientar os seguintes aspectos:

1.3 – Alterações orçamentais

No que diz respeito à publicação em Diário da República dos mapas da lei do Orçamento do Estado, modificados em virtude das alterações orçamentais neles introduzidos no quarto trimestre, esta Direcção-Geral diligenciou, em 24 de Fevereiro p.p., no sentido da respectiva publicação em Diário da República, que se veio a consubstanciar pela Declaração n.º 5/2006, de 16 de Março.

Atendendo a que o artigo 52.º da lei de enquadramento orçamental ¹ determina a publicação dos mapas da lei do Orçamento do Estado do 4.º trimestre até ao final do mês de Fevereiro do ano seguinte, aqueles mapas assumem carácter provisório, até ao encerramento da Conta Geral do Estado. Esse aspecto foi salvaguardado pela nota contida na referida declaração, com o seguinte teor: “A diferença existente entre o mapa I e os mapas II, III e IV resulta de

¹ Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que procede à alteração e republicação da lei de enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto)



Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-004 Lisboa (Portugal)



21 884 65 02
Fax: 21 882 49 62

Internet: <http://www.dgo.pt>
Email: dgo@dgo.pt



discrepâncias relativamente às alterações orçamentais autorizadas, que serão corrigidas até ao encerramento da Conta Geral do Estado para 2005”.

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)

O Tribunal de Contas refere que a abertura de um crédito especial com contrapartida em passivos financeiros, no valor de 7000 milhões de euros, é ilegal por carecer de autorização da Assembleia da República.

Sobre este aspecto, cabe referir que a abertura do crédito especial em apreço teve como fundamento a lei do Orçamento do Estado para 2005, sendo que a Assembleia da República concedeu autorização ao Governo para esse efeito.

Efectivamente, nos termos da alínea b) do artigo 69.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro determina que *“Fica o Governo autorizado, através do Ministro das Finanças e da Administração Pública, a realizar as seguintes operações de gestão da dívida pública directa do Estado:*

a) (...)

b) Reforço das dotações para amortização de capital”.

1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada

b) Dotação provisional

No que se relaciona com as alterações orçamentais com contrapartida na dotação provisional efectuadas em Junho de 2006, esta Direcção-Geral reafirma a posição que transmitiu officiosamente ao Tribunal de Contas ².

Com efeito, detectaram-se lapsos em alterações entre classificações funcionais, no âmbito da gestão flexível, contrárias ao disposto na lei de enquadramento orçamental. Os serviços que efectuaram essas alterações orçamentais foram contactados no âmbito das operações de

² Ofício 20138/DGO, de 30/06/2006.



encerramento da Conta Geral do Estado, tendo solicitado à DGO a sua correcção. Uma vez que já havia pagamentos registados por conta das classificações funcionais incorrectas, a DGO diligenciou no sentido do reforço das respectivas dotações corrigidas por contrapartida da dotação provisional - visando a regularização da maioria das situações detectadas - os quais foram autorizados pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

Permaneceram por corrigir alterações orçamentais da responsabilidade da Direcção-Geral do Turismo (integrada no Ministério da Economia e Inovação), para as quais - tendo em conta o número de operações envolvidas e o facto de estarem em causa alterações orçamentais que envolviam diferentes fontes de financiamento - se considerou impraticável a respectiva regularização.

1.3.4 – Alterações de natureza funcional

Relativamente ao facto de o Tribunal de Contas ter o entendimento de que as transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública estão incorrectamente classificadas, seja na subfunção 4.01 – “Operações da Dívida Pública”, seja no capítulo 07 – “Gestão da Dívida Pública” da orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, é de referir o seguinte.

- A lei-quadro das privatizações determina que as receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas para amortização da dívida pública, ou do sector empresarial do Estado, serviço de dívida resultante de nacionalizações e novas aplicações no sector produtivo ³.

- Nos termos da lei orgânica do MFAP ⁴ “*o FRDP é um fundo autónomo não personalizado cuja função genérica consiste em promover a amortização da dívida pública e em regular a procura e a oferta dos títulos da dívida pública no mercado secundário, de acordo com as orientações de política monetária e de gestão da dívida pública definidas pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública.*”

1.4. – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

É referido pelo Tribunal de Contas que os quadros da receita e despesa do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos constantes do relatório da Conta Geral do Estado excluem a

³ Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 102/2003, de 15 de Novembro.

⁴ N.º 4 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro.



S. R.



- 4

receita e despesa do FRDP e que, dessa forma, a DGO omitiu informação sobre a aplicação das receitas de privatizações.

Sobre esse aspecto é de salientar que tem sido opção da DGO excluir o FRDP dos quadros de análise do relatório relativos ao subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, tendo em conta, como já foi mencionado, a especificidade das verbas geridas no âmbito daquele Fundo. No entanto, é de referir que, no Tomo 4 do Volume II, é evidenciada a discriminação das receitas e despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública, pelo que se entende não ter havido omissão de informação.

Com os melhores cumprimentos, *Luís Morais Sarmento*.

Direcção-Geral do Orçamento, em 27 de Novembro de 2006.

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento
(Luís Morais Sarmento)



Rua da Alfândega, 5 - 2.^o
1149-004 Lisboa (Portugal)



21 884 63 00
Fax: 21 884 63 07

Internet: <http://www.dgo.pt>
Email: dgo@dgo.pt



Tribunal de Contas

CAPÍTULO II

*Execução do Orçamento da
Receita*



2006-11-20

Exmo Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

Urgente

V/ Ref.
Of. 14428 DA II DE 9-11-06

Nº Saída
5742

Processo
REC 2.11.2/06

Data
2006.11.17

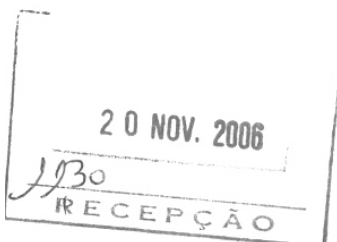
Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005: Capítulo II - Execução do Orçamento da Receita: pontos 2.1 a 2.3 e 2.5

Relativamente ao assunto em referência, informo V. Ex.^a que esta Direcção-Geral não tem comentários a efectuar sobre o documento em causa, concordando com as referências que lhe são efectuadas.

Com os melhores cumprimentos

O Director – Geral

(Luís Laço)



DGTC 20 11'06 22259



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Ofício n.º 14.426 (DA II)

Sua comunicação de
9 de Novembro de 2006

Nossa referência
N.º 2006 / 32.319
DSCO 10.04.01

Data
2006-11-21

**ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005: Capítulo II –
Execução do Orçamento da Receita: pontos 2.1 a 2.3 e 2.5.**

Em satisfação do solicitado, informo V. Ex.^a que a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), relativamente aos pontos do Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita, em apreço, tem a efectuar os comentários a seguir discriminados.

Dado que os serviços administradores e/ou liquidadores actualmente intervenientes no processo contabilístico das receitas do Estado, ou seja, as Direcções-Gerais do Tesouro (DGT), dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), para além da própria DGO, são os mesmos que intervinham no modelo contabilístico anterior à Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE), acabando por funcionar como serviços contabilizadores, ou seja, não recorrendo às funcionalidades da aplicação informática Sistema de Gestão de Receitas (SGR) para a emissão dos Documentos Únicos de Cobrança (DUC), mas fazendo-o, em articulação directa com a DGT, através dos seus sistemas de administração das receitas, pensamos não serem necessários dos despachos de transição mencionados no ponto 3.º da Portaria n.º 1.122/2000 (2.ª série). Com efeito, os serviços intervenientes no anterior modelo de contabilização tiveram obrigatoriamente de reunir as condições para a transição referida, se assim não fosse, não poderia garantir-se a contabilização da totalidade das receitas do Estado (serviços integrados). Não tendo sido dados passos no sentido de integrar novos serviços, nomeadamente para efeito da contabilização das receitas consignadas à realização das suas despesas, como anteriormente prevíamos, teremos que esperar pela implementação plena das aplicações informáticas ligadas ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

ACTC 22 11*06 22454





Anda não se procedeu à solicitação às entidades administradoras para que sejam nomeados os responsáveis pela contabilização. De qualquer forma não consideramos esta deficiência um óbice ao bom funcionamento dos sistemas.

Refere-se que a DGO nas “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2006” relativamente às datas-valor, para além de remeter para o documento que consubstanciará as instruções a que se refere o n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, menciona também a Portaria n.º 1.122/2000 (2.ª série), estando no artigo 7.º das normas por ela aprovadas definidas as datas-valor de todas as figuras contabilísticas.

Relativamente à contabilização da receita arrecada em fase de execução fiscal, pela leitura das instruções atrás referidas (ainda por aprovar) não se pode concluir que a sua contabilização apenas envolveria as figuras de “Envio para cobrança coerciva” e “Anulação de liquidação em execução fiscal”. Na altura em que se desenvolveram as aplicações informáticas, uma vez que a DGCI se encontrava a estudar o modelo que suportaria o seu Sistema de Execuções Fiscais, não foi possível incluir esta vertente nas aplicações de contabilização da receita do Estado.

Quanto aos serviços administradores terem que assumir os dados da Contabilidade do Tesouro, o que de facto não resolve o problema de fiabilidade da informação, não conhecemos, pelo menos nos moldes actuais, outra forma de proceder ao encerramento da Conta Geral do Estado (CGE), embora pensemos que o processo de conciliação da receita do Estado (cobrança bruta e pagamento de reembolsos/restituições) pressupõe a melhoria da qualidade da informação, quer para que se procure detectar as causas das divergências, quer para que estas não se repitam.

Os prazos definidos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, dizem respeito apenas ao envio da informação à DGO, nomeadamente para efeito da sua incorporação nas contas provisórias do Estado. Não nos parece possível, como tem sido o entendimento, que esta informação seja, nesta data, considerada definitiva, sendo demasiado ambicioso ter a CGE encerrada em 15 de Fevereiro do ano seguinte.





Quanto aos indicadores utilizados pelo Tribunal de Contas para medir a fiabilidade e a tempestividade da informação, atendendo a que estes não se encontram explicitados, ou seja, não estão definidas quer as suas fórmulas de cálculo quer os critérios seguidos, optamos por não nos pronunciarmos sobre os mesmos.

Relativamente à comparação da receita dos Passivos financeiros entre 2004 e 2005, não nos parece muito relevante analisar o seu acréscimo sem, pelos menos, analisar também os Passivos financeiros pagos por despesa do Estado. Atendendo às suas especificidades esta matéria encontra-se mais detalhadamente desenvolvida no capítulo “Dívida Pública” do relatório da CGE.

Com os melhores cumprimentos, *Luís*

JH

O DIRECTOR-GERAL,

Luís Morais Sarmento
(Luís Morais Sarmento)



23.NOV.06 15666

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

PROTOCOLO

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocagè, nº 61
1069 – 045 Lisboa

Sua referência
Ofício nº 14427 - DA II

Sua comunicação de
9 de Novembro de 2006

Nossa referência
DTCE/DCC/NOC

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005: Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita: pontos 2.1 a 2.3 e 2.5

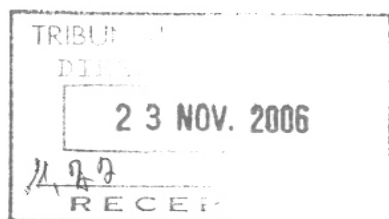
Na sequência do v/ofício em referência, junto envio a V.Ex^a. a Informação anexa, que contém os comentários desta Direcção-Geral ao Anteprojecto de Parecer em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral

José Castel-Branco

EG





S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
 DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTOR-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº <u>1485/2006</u>	
DATA <u>22/11/2006</u>	

<u>PARECER</u>	<u>DESPACHO</u>
<p>Concordo com os comentários constantes do presente impreso, realçando que o bom desempenho do DGT, reconhecido neste Relatório do Tribunal de Contas, será ainda reforçado com a atribuição de um milhão das cotas das coisas do Tesouro iniciada em 2006 e desde então no SGA a partir de 2007.</p> <p>Concordo com as observações sobre o anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005 referido.</p> <p>A Considerar 22/11/2006</p> <p><i>MP</i> Maria de Fátima Silva Directora de Contas do Tesouro</p>	<p>Concordo Deitar-se a parte impreso T.C. 06.11.22</p> <p><i>JCB</i> JOSÉ CASTA-BRANCO DIRECTOR-GERAL</p>

N/Ref.: DTCE/DCC - Inf. nº 463/2006 e DCT- Inf nº 129, de 21 de Novembro
V/Ref.: Ofício nº. 14427, de 9/11/06
ASSUNTO: Anteprojecto de parecer sobre a CGE de 2005: Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita: pontos 2.1 a 2.3 e 2.5

DOT
 Gabinete Director Geral
 Entrada Nº 1619
 Data 06/11/2006



INFORMAÇÃO

ASSUNTO: Anteprojecto de parecer sobre a CGE de 2005: Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita: pontos 2.1 a 2.3 e 2.5

Na sequência da análise do Anteprojecto de parecer sobre a CGE de 2005 no que respeita ao Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita realçamos os seguintes aspectos:

- A DGT encontra-se incluída no conjunto das entidades que apresenta o maior índice de tempestividade na prestação da informação (reporte de registos do SGR para o SCR), cumprindo os prazos estabelecidos pela DGO;
- Considerando a receita efectiva, ou seja, desprezando o registo dos passivos financeiros, a DGT apresenta-se próxima do melhor desempenho, traduzido na obtenção de um elevado índice de fiabilidade da informação original;
- A “...interligação entre os sistemas próprios e o SGR...”, recomendada pelo Tribunal de Contas, encontra-se em fase de desenvolvimento prevendo-se que a entrada em produção do interface SGT-SGR, que permitirá o registo automático dos movimentos nesta última aplicação, ocorra no início do próximo ano.

Decorrente da análise de questões pontuais colocadas pelo Tribunal de Contas, informamos o seguinte:

“II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA”

“2.3 – Análise dos Resultados Obtidos” (Pág.17)

Segundo o Tribunal de Contas “...é de salientar que enquanto no ano anterior as diferenças apuradas se relacionavam com a adopção de procedimentos distintos na contabilização das receitas arrecadadas através das guias de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo (designadas por multi-imposto), em 2005, esta realidade foi extensiva a outras situações, tornando praticamente inviável a conciliação e o controlo efectivo da



informação registada...". Neste sentido, importa mencionar que a informação das cobranças de Multi-imposto (através de DUC) que é remetida ao Tesouro pelas diversas entidades colaboradoras da rede de cobranças não nos permite identificar os tipos de impostos que nelas estão incluídas pelo que, contabilisticamente é afectada uma única conta da classe 04 designada por "Multi-Imposto – DUC" (código contabilístico 041151). Em nosso entender, a afectação das cobranças aos respectivos impostos, que se traduz no seu registo no SGR, é da competência da respectiva entidade administradora (DGCI), sendo a conciliação realizada entre a DGT e a DGCI baseada nos valores de DUC cobrados enquanto receitas de Multi-imposto.

No que reporta às cobranças de DUC efectuadas pelas entidades colaboradoras na cobrança, a reconciliação, desses valores relativos ao ano de 2005, entre o Tesouro e as respectivas entidades administradoras (no caso concreto DGCI), foi sempre feita periodicamente, através do acordo de uma data comum para extracção dos valores pelos vários sistemas envolvidos.

No final do ano idêntico procedimento é efectuado, com a identificação documental dos valores das diferenças encontradas por imposto e entidade colaboradora.

Como vem sendo usual, as diferenças resultam de documentos rejeitados pelos vários sistemas da entidade administradora (IR, IVA, EF,...). Na medida em que estes documentos passam pelas validações do Tesouro (as quais foram estabelecidas pelas entidades administradoras, das várias receitas que integram no circuito DUC) e são reconciliados com os fundos entrados, não nos parece plausível uma rejeição à posteriori por parte da DGCI.

A resolução destas diferenças passa pela assunção no Tesouro, e em primeira instância, de todas as validações. A DGITA tem ficado de analisar esta situação, não tendo até ao momento sofrido qualquer alteração, motivo pelo qual se mantém o exaustivo levantamento dos documentos rejeitados que justificam as diferenças entre os valores do Tesouro e da DGCI, obrigando esta a igualar, no final do ano, a sua contabilidade com a do Tesouro (fls. II.11 e II.19), cujos valores, conforme já mencionado, correspondem aos fundos



efectivamente entrados na Tesouraria do Estado.

No que respeita aos impostos arrecadados pelas Secções de Cobrança dos Serviços de Finanças foram adoptados, pela DGCI e DGT, critérios distintos nos procedimentos de contabilização: a DGCI afectou essas cobranças aos balcões afectos aos respectivos impostos, enquanto que na Contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às Secções de Cobrança dos Serviços de Finanças situação que, segundo o Tribunal de Contas, condiciona o processo de conciliação. Neste sentido, informamos que no corrente ano, com o início do processo de contabilização automático das caixas do Tesouro afectas à DGCI, procedemos a alterações profundas no circuito de contabilização dos movimentos a elas associados, aproximando-nos dos critérios seguidos pela DGCI: As cobranças de impostos efectuadas através de DUC passaram a ser contabilizadas nas contas associadas a cada imposto (ex.º: 041111-“TVA-DUC”, 041121-“IRS-DUC”, 041131-“IRC-DUC”,...), sendo reflectidas nas contas relativas a cada secção de cobrança, apenas as cobranças de receitas do Estado cobradas através de não DUC (registadas no SGR das Direcções de Finanças).

Relativamente à contabilização da cobrança de créditos objecto de cessão que deu origem a recomendações por parte do Tribunal de Contas expressas em “... o Tribunal de Contas continua a defender que a administração fiscal e a DGT deverão encontrar formas de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado”, importa mencionar que, desde o arranque da contabilização automática dos movimentos decorrentes da actividade da rede de cobranças do Estado, a Contabilidade do Tesouro releva a informação enviada para o SCE pelas diversas entidades intervenientes no processo, a qual se reflecte automaticamente nas várias contas de receita do Estado. Posteriormente, a DGT efectua o respectivo abatimento à receita com base na informação remetida mensalmente pela DGCI.

À Consideração Superior

Lisboa, 21 de Novembro de 2006

Edite Alves Gonçalves
Coordenadora de Núcleo

Carla Silva
Coordenadora de Núcleo



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA
00360 22/11*06

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa do Bocage,61
1069 - 045 LISBOA

**ASSUNTO: ANTEPROJECTO DO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE
A CGE DE 2005**

Junto remeto a V. Ex.ª os comentários da DGCI ao Anteprojecto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2005: Capitulo II – Execução da Receita: pontos 2.1 a 2.3 e 2.5.

Com os melhores cumprimentos, *Paulo Moita de Macedo*

O Director-Geral,

Paulo Moita de Macedo
(Paulo Moita de Macedo)



C/Conhecimento:

- Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo
- Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação



DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Sec. Apoio Gabinete do Director

Entrada N.º <u>24952</u>	Saida
Em <u>2006/11/22</u>	Código
Divisão de Sistemas de Informação	

Despacho n.º _____

Data _____

Anotações _____

Despacho:

Transmitir-se
22/11/06
PAULO VOITA DE MACEDO
DIRECTOR-GERAL
cc SISEAF
e JDE da Juge. Econ.

Parecer n.º _____

Data _____

Anotações _____

Parecer:

*Concordo que se transmitam
ao TC os comentários
constantes do presente
informação.
À consideração superior*

22.11.2006
A Directora de Serviços
(Em substituição)
Teresa Gil

Teresa Gil

INFORMAÇÃO

N.º 2584

Data 17-11-2006

Proc. R0432006001

Contribuinte _____

Técnico Responsável

JReis

Assunto:

Comentários ao Anteprojecto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2005: Capítulo II- Execução da Receita: pontos 2.1 a 2.3 e 2.5



I. Introdução

Por despacho de 10.11.2006 do Senhor Director-Geral dos Impostos, foram as Direcções de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC) e de Planeamento e Sistemas de Informação (DSPSI) incumbidas da análise e subsequente elaboração de comentários ao Capítulo II – “Execução do Orçamento da Receita” – do Anteprojecto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005.

Assim, a presente informação tem como objectivo a apresentação dos comentários elaborados pelas duas direcções de serviços relativamente ao documento antes mencionado.

II. Capítulo II do Anteprojecto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2005 – Comentários

Ponto 2.2 – Análise do modelo de contabilização

Em primeiro lugar, e conforme se tem vindo a manifestar, refere-se que o incumprimento da transição prevista no Decreto-Lei nº 301/99, de 5 de Agosto, e da Portaria nº 1122/2000, de 28 de Julho, relativa à contabilização da receita do Estado, não é da responsabilidade da DGCI (não obstante, está perfeitamente identificada a unidade orgânica da DGCI responsável pelos registos contabilísticos no sistema de gestão de receitas – SGR).

No que concerne à falta de ligação do sistema de administração da receita da DGCI com o SGR, bem como de transmissão diária para os suportes de informação da DGO, esta situação irá ser ultrapassada com a implementação do Plano de Contas, cujos trabalhos de desenvolvimento vão ser iniciados, prevendo-se que com essa implementação sejam solucionados, em simultâneo, os problemas associados à tempestividade e à fiabilidade da informação contabilística.

Quanto à recomendação do Tribunal de Contas relativa à criação de condições para o processo de conciliação dos valores cobrados e anulados pelos serviços cobradores, esclarece-se que a DSCC não se tem limitado apenas a apurar, no final do ano, as discrepâncias entre os fluxos económicos e os financeiros para introduzir a respectiva correcção. De facto, ao longo do ano, procede-se ao tratamento da informação trocada através de ficheiros com a DGT, quantificando-se os desvios por balcão cobrador e solicitando-se a colaboração da DGITA na identificação dos registos subjacentes às divergências, algumas delas originadas pela falta de critérios comuns nas validações introduzidas pela DGCI e DGT (refere-se, a título de exemplo, que as anulações das entidades cobradoras comunicadas pela DGT eram rejeitadas na base de dados da DGCI).



Salienta-se ainda a entrada em funcionamento de uma nova aplicação relativa às estatísticas de cobrança, estimulada pelo tratamento dos ficheiros de cobrança provenientes da DGT e que são a fonte para a conciliação inicial, sendo que esta aplicação constitui ainda um instrumento fundamental para a gestão diária da receita de cada imposto.

As maiores dificuldades enfrentadas nas tarefas de conciliação têm surgido nos nossos balcões cobradores (Secções de Cobrança), sendo que no ano em curso a DSCC, em colaboração com a DSPSI e a DGT, tem vindo a desenvolver esforços no sentido de se proceder à identificação da origem das anomalias, visando, nomeadamente a correcção dos erros observados nos documentos de cobrança.

Ponto 2.3 – Análise dos resultados globais

A referência feita neste ponto quanto à inviabilidade da conciliação das receitas contabilizadas pela DGT e DGCI, decorrente da adopção de critérios distintos na contabilização, quer do multi-imposto, quer das arrecadações efectuadas nas Secções de Cobrança, obrigará a repensar a forma como, no futuro, as duas Direcções-Gerais se deverão articular em matéria de partilha, dialogo e comunicação da informação, de modo a tornar mais ágil e transparente a conciliação dos valores contabilizados pelas duas entidades.

Embora se compreenda a racionalidade de se proceder à conciliação entre os registos económicos e financeiros, os quais são efectuados por entidades distintas, o facto é que a estrutura da Conta do Estado não dispõe de contas de regularização. Consequentemente, qualquer divergência que persista no momento do encerramento terá de ser ultrapassada através do registo de acerto no SGR, sendo determinante para o efeito o valor do fluxo financeiro, sob pena de a DGO ficar impedida de proceder ao encerramento da Conta.

Quanto à divergência assinalada pelos auditores relativamente ao acerto do IVA na importância de 1.187.875,17, o que a DSCC referiu desconhecer foi a identificação do(s) documento(s) associado(s) correspondentes à citada importância, uma vez que esta DS contabiliza, no encerramento, valores agregados por Distrito.

Acontece que os Serviços Locais, na elaboração das tabelas 5 e 28, podem cometer erros, nomeadamente, ao nível da classificação orçamental, na digitação das referências de pagamento ou das importâncias das liquidações prévias, os quais implicam rejeições nos sistemas. Como se sabe, a informação da receita (económica) é comunicada pelo sistema local de cobrança (SLC) para a base de dados central, sendo a totalidade dos montantes arrecadados conciliada e certificada, por Secção de Cobrança, pela DGT.



A ultrapassagem deste tipo de situações será possível a partir do momento em que se automatizar a contabilização das tabelas acima referidas, através da implementação de uma funcionalidade associada à nova arquitectura do SLC (cuja implementação está prevista para o primeiro trimestre do próximo ano), que permitirá a introdução de um procedimento automatizado destinado à conciliação diária.

Entretanto nas tarefas desenvolvidas, de forma manual, na conciliação que está a ser realizada no ano em curso, foi já detectado que algumas Secções de Cobrança estavam, indevidamente, a contabilizar na rubrica 04.02.02.01.99 das tabelas mod. 5 os juros compensatórios do IVA e, por conseguinte, os montantes respectivos estavam omissos no mapa resumo fornecido à DSCC.

— Não obstante a introdução do circuito DUC ter vindo melhorar, de forma significativa, a qualidade da informação de cobrança fornecida pela Administração Fiscal nos últimos anos, a DGCI continua a trabalhar no sentido de serem eliminadas algumas lacunas relacionadas com o tratamento e controlo dos documentos de cobrança e na uniformização do comportamento dos vários subsistemas perante o mesmo tipo de estímulo. Refere-se, por exemplo, que estão a ser implementados procedimentos para correcção das anomalias verificadas nos DUCs cobrados nas Secções de Cobrança – os quais foram desenvolvidos em colaboração com a DGT – e que implicam algumas adaptações sincronizadas nos sistemas das duas entidades, de modo a evitarem-se as rejeições.

— Salienta-se ainda que a colocação de códigos de barras e a distribuição de leitores ópticos pelos Serviços de Finanças foi uma das medidas adoptadas pela DGCI que contribuiu de forma muito significativa para a redução do número de anomalias provocadas pela introdução dos dados dos documentos de cobrança no SLC.

Afigura-se-nos, assim, que está desenvolvendo um conjunto de acções que irão permitir à DGCI dar resposta às recomendações do Tribunal de Contas e que têm vindo a ser sucessivamente ultrapassadas algumas das dificuldades resultantes do envolvimento de várias entidades no desenvolvimento dos procedimentos.

Ponto 2.5 – Evolução da Receita

Ponto 2.5.1 – Comparação da receita prevista com a cobrada

— Na análise do **Quadro II.2 – “Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada”**, afirma-se no documento em apreço que “(...) os “Outros impostos directos”, não tendo sido objecto de alterações orçamentais, apresentam os mesmos desvios face aos dois orçamentos, de sinal negativo e bastante acentuados (€ - 176,4 milhões, -79,8%) e uma taxa de execução bastante baixa (20,2%), não sendo os relatórios do OE e da CGE esclarecedores quanto às razões que terão conduzido a que fosse sobreorçamentada esta receita.”



Assim, esclarece-se que a rubrica em questão (“Outros impostos directos”) integra um conjunto diversificado de impostos – ISSD, Imposto de Uso e Porte de Armas, Impostos Abolidos e Impostos Directos Diversos – sendo que no OE para 2005 foi incluída na mesma rubrica uma previsão de receita no montante de 200 M€ referente ao Regime Excepcional de Regularização Tributária (RERT), previsto no artigo 5.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

Sucede que, como é sabido, a execução da receita correspondente a este regime (cuja responsabilidade de cobrança não era da competência da DGCI) ficou significativamente abaixo do valor orçamentado, conforme se evidencia no quadro infra.

Receita Líquida Fiscal Administrada pela DGCI

			(M€)
Imp.s/ Sucessões e Doações	10,0	24,7	146,8%
Imp. Uso e Porte Armas	0,4	0,0	-96,6%
Imp. Abolidos		-0,4	
Imp. Directos Diversos	10,6	-4,2	-139,6%
DGCI		4,8	
DGT		-9,0	
R.E.R.T	200,0	24,4	-87,8%
Total	221,0	16,1	-72,8%

Fonte : DSPSI (Controlo diário de receita) e DGO

Verifica-se, assim, que, não considerando o RERT, a taxa de execução relativamente a esta rubrica seria de 95,9%.

Ponto 2.5.2 – Análise da evolução da receita cobrada

Quadro II.4 – Estrutura e evolução da receita fiscal

Entende-se que na análise que é efectuada a este quadro deveria ser feita referência aos aspectos mais relevantes que explicam a evolução registada, designadamente:

- i) Ao nível do IRC: a redução da taxa normal deste imposto no ano de 2004 (com impacto na receita de 2005), de 30% para 25%, que, naturalmente, condicionou a evolução da respectiva receita, sendo que, num contexto de redução de taxa em 16,6%, a receita líquida decresceu apenas 4% em relação a 2004, apresentando, assim, uma execução significativamente superior à prevista (mesmo no Orçamento Rectificativo, que reviu em



alta a previsão inicial). Acresce que a receita bruta deste imposto apresentou em 2005 uma execução correspondente a 98% da execução de 2004;

- ii) Ao nível do IVA, em que o crescimento de 12,9% é explicado, não apenas pelo aumento da taxa normal de 19% para 21%, mas também pela maior eficácia da Administração Fiscal (estima-se do total do acréscimo de receita registado – 1.330,9 M€ - apenas cerca de 258 M€ resultam do aumento da taxa – cf. CGE de 2005).

Quadro II.7 – Evolução da receita fiscal

Relativamente a este quadro não é feita qualquer referência ao facto de nos anos de 2002 e de 2003 a receita estar influenciada por receitas de carácter extraordinário:

- i) Em 2002, a receita fiscal inclui 1 075,1 M€ decorrentes das regularizações efectuadas ao abrigo do D.L. nº 248-A/2002, de 14 de Novembro (cf. CGE de 2002); e
- ii) Em 2003 a receita fiscal inclui 1.760,0 M€ referentes à receita arrecadada no âmbito da operação de securitização de créditos fiscais (cf. CGE de 2003).

Assim, não sendo receita de 2002 e 2003 directamente comparável com a de 2004 e 2005, pelos motivos antes explicitados, entende-se que a inexistência de qualquer referência aos mesmos poderá conduzir à deficiente análise do quadro em referência.

De facto, as situações antes referidas aumentaram a receita fiscal dos anos de 2002 e 2003 e afectaram negativamente a execução nos anos seguintes, conforme consta, aliás, da análise efectuada pelo Banco de Portugal no seu Relatório Anual de 2004 (em anexo juntam-se cópias dos Quadros 1 – “Principais Efeitos de Medidas Temporárias Incluídas nas Contas das Administrações Públicas no Período 2002-2004” e 6.1 – “Principais Indicadores Orçamentais”, constantes do referido Relatório).

Quadro II.8 – Estrutura da receita fiscal

De igual modo, também na análise efectuada ao Quadro II.8, se entende que a mesma deveria ser complementada com a identificação dos principais factores que estão subjacentes à evolução naquele evidenciada, designadamente no que se refere às alterações verificadas nas taxas dos diversos impostos, particularmente ao nível do IRC e do IVA.

Quadro II.9 – Peso da receita líquida no PIB

Finalmente, no que se refere ao peso da receita fiscal no PIB, na análise efectuada a este indicador deveria, também, ser evidenciada a receita fiscal expurgada das medidas temporárias (em anexo, junta-se cópia do gráfico 2.11 - “Variação da Receita e da Despesa Primária Ajustadas ao Ciclo –



Excluindo medidas temporárias” constante do Relatório Anual do Banco de Portugal de 2005 e cópia do Relatório “Receitas e Medidas Fiscais” do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de Março de 2005.

À consideração superior

O Chefe de Divisão



(José João Almeida Reis)

Anexos:

- Quadro 1 – “Principais Efeitos de Medidas Temporárias Incluídas nas Contas das Administrações Públicas no Período 2002-2004” – Relatório Anual do Banco de Portugal de 2004;
- Quadro 6.1. - “Principais Indicadores Orçamentais” - Relatório Anual do Banco de Portugal de 2004;
- Gráfico 2.11 - “Variação da Receita e da Despesa Primária Ajustadas ao Ciclo – Excluindo medidas temporárias” do Relatório Anual do Banco de Portugal de 2005;
- Relatório “Receitas e Medidas Fiscais” do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de Março de 2005

Quadro 1

**PRINCIPAIS EFEITOS DE MEDIDAS TEMPORÁRIAS INCLUIDAS
NAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NO PERÍODO 2002-2004**

Em percentagem do PIB

	2002		2003		2004		
	Efeitos 'directos'	Efeitos 'directos'	Efeitos 'directos'	Efeitos 'reversivos'	Efeitos 'directos'	Efeitos 'reversivos'	
Regulariza- ção extraor- dinária de dívidas fis- cais	Venda da rede de telecomu- icações	Venda dos direitos de reintrodu- ção de por- tagens na CREL	Regulariza- ção extraor- dinária de dívidas fis- cais (dia 3 de Jan.)	Transferên- cia de fun- dos de pen- sões para as AP	Cessão de créditos tri- butários	Encargos li- quidados com transferên- cias de fun- dos de pen- sões para as AP	Recebimen- to de crédi- tos tributá- rios entre- gues à 'Sa- gres'
Receita total	0.91		0.15	1.00	1.35	0.03	0.05
Receita corrente	0.91		0.15	1.00	1.35	0.03	0.05
Impostos sobre o rendimento e património	0.49		0.05	0.44			-0.13
Impostos sobre a produção e a importação	0.31		0.07	0.67			-0.16
Contribuições sociais	0.11		0.04	0.24		0.03	-0.05
Outras receitas						0.02	
Receita de capital				1.00			
Despesa total	-0.28	-0.22					
Despesa corrente							
Pensões						0.11	
Despesa de capital	-0.28	-0.22				0.11	
Aquisição líquida de activos n/ finan. n/ prod.	-0.28	-0.22				0.11	
Saldo total	0.91	0.22	0.15	1.00	1.35	-0.07	-0.07
Total de efeitos 'directos'	1.42				2.49		2.26
Total de efeitos 'directos' + 'reversivos'	1.42				2.34		1.85

Fontes: Comissão para a Análise da Situação Orçamental e Banco de Portugal.

Quadro 6.1

PRINCIPAIS INDICADORES ORÇAMENTAIS

Em percentagem do PIB	2000	2001	2002	2003	2004
Saldo total	-2.8	-4.4	-2.7	-2.9	-2.9
Saldo primário	0.4	-1.2	0.3	0.0	-0.1
Efeitos de medidas temporárias ^(a)	0.3	0.0	1.4	2.5	2.3
Saldo total ajustado de medidas temporárias ^(a)	-3.2	-4.4	-4.1	-5.4	-5.2
Saldo total ajustado do ciclo e de medidas temporárias ^{(a)(b)}	-4.6	-5.6	-4.6	-4.5	-4.2
Saldo primário ajustado do ciclo e de medidas temporárias ^{(a)(b)}	-1.4	-2.4	-1.6	-1.6	-1.4
Dívida pública	53.3	55.9	58.5	60.0	61.8

Fontes: INE, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

Notas:

(a) Os montantes de medidas temporárias considerados têm apenas em conta os efeitos directos nas contas das administrações públicas das diversas operações realizadas (ver "Caixa 6.1 Efeitos orçamentais das medidas temporárias implementadas entre 2002 e 2004").

(b) Para uma descrição da metodologia utilizada, ver Neves e Sarmento (2001), "A utilização de saldos orçamentais ajustados do ciclo no Banco de Portugal", *Boletim Económico* do Banco de Portugal, Setembro.

trações públicas⁽³⁾. O défice das administrações públicas excluindo os efeitos das medidas temporárias situou-se, assim, em 5,2 por cento do PIB, diminuindo cerca de 0,2 pontos percentuais (p.p.) face ao valor registado em 2003. Ajustado de efeitos cíclicos e de medidas temporárias, o défice ter-se-á situado em 4,2 por cento do PIB em 2004.

A componente cíclica do saldo orçamental registou em 2004 uma diminuição muito ligeira. Com efeito, apesar da taxa de crescimento do PIB real ter aumentado significativamente em relação à observada no ano anterior, o crescimento da actividade económica manteve-se abaixo da tendência. Assim, o hiato do produto e, conseqüentemente, a componente cíclica do saldo orçamental, ter-se-ão tornado mais negativos em 2004.

O saldo primário ajustado do ciclo e dos efeitos das medidas temporárias apresentou um aumento de cerca de 0,2 p.p. do PIB. A melhoria, embora pouco significativa, da posição orçamental subjacente em 2004 decorreu, no essencial, de um comportamento excepcional-

mente favorável da receita fiscal, em particular dos impostos sobre o rendimento das empresas, cujo contributo para a melhoria da posição orçamental deverá ter-se cifrado em cerca de 0,5 p.p. do PIB, e da contenção do crescimento das despesas com pessoal, traduzida numa diminuição de 0,3 p.p. no rácio desta rubrica em percentagem do PIB. Estes dois efeitos foram contrariados pelo forte aumento das despesas em pensões, quer no regime geral quer no regime dos funcionários públicos, que implicou um acréscimo na despesa em rácio do PIB de 0,6 p.p. (Gráfico 6.2).

O rácio da dívida pública atingiu 61,8 por cento no final de 2004, 1,8 p.p. acima do valor observado um ano antes. A manutenção da trajectória ascendente iniciada em 2001 ocorreu apesar do saldo primário, incluindo os efeitos das medidas temporárias, ter sido aproximadamente nulo. Assim, a evolução do rácio da dívida em 2004 resultou do efeito do diferencial positivo entre a taxa de juro implícita da dívida pública e a taxa de crescimento do PIB nominal e do montante significativo de ajustamentos défice-dívida.

Em Outubro de 2004, a *Standard & Poors* passou a considerar sob observação a notação de risco soberano da República Portuguesa, sinalizando assim a possibilidade da sua eventual revisão em baixa. O crescimento significativo da despesa primária e o recurso abundante

(3) Mais especificamente, estas receitas correspondem a transferências da Caixa Geral de Depósitos (1,9 por cento do PIB), da Navegação Aérea de Portugal (0,2 por cento do PIB), dos Aeroportos de Portugal (0,1 por cento do PIB) e da Imprensa Nacional Casa da Moeda (0,1 por cento do PIB).

ANEXO 3

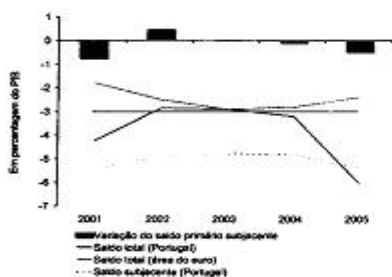
Quadro 2.6

PRINCIPAIS DADOS ORÇAMENTAIS						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saldo total	-2.9	-4.3	-2.9	-2.9	-3.2	-6.0
(-) Medidas temporárias	0.3	0.0	1.3	2.4	2.1	0.0
Saldo total ajustado de medidas temporárias	-3.2	-4.3	-4.2	-5.3	-5.3	-6.0
(-) Componente cíclica ⁽¹⁾	1.4	1.2	0.7	0.5	0.5	0.6
Saldo subjacente ⁽²⁾	-4.7	-5.5	-4.9	-4.8	-4.8	-5.4
(+) Juros	3.0	3.0	2.0	2.7	2.6	2.7
Saldo primário subjacente	-1.7	-2.5	-2.0	-2.0	-2.2	-2.7
Dívida pública	50.5	52.9	55.5	56.9	58.6	64.0

Fontes: IRE, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.
 Nota: (1) Para uma descrição da metodologia utilizada, ver Neves e Sarmiento (2001), "A utilização de saldos orçamentais ajustados do ciclo no Banco de Portugal", *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Setembro. (2) O saldo subjacente é igual ao saldo ajustado do ciclo e dos efeitos das medidas temporárias.

Gráfico 2.10

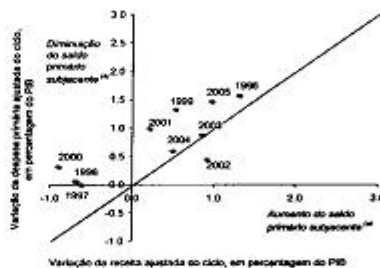
VARIAÇÃO DA RECEITA E CAÍDA DE RECEITAS PÚBLICAS
 RECEITAS PÚBLICAS RECEBIDAS PELAS FAMÍLIAS E O RESPECTIVO RENDIMENTO DISPONÍVEL REGISTOU UMA VARIACÃO BASTANTE MENOR, PASSANDO DE CERCA DE 24.5 POR CENTO PARA 25.3 POR CENTO⁽⁵⁾.



Fontes: Comissão Europeia, IRE, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.
 Nota: (5) O saldo subjacente é definido como o saldo ajustado do ciclo e dos efeitos das medidas temporárias.

Gráfico 2.11

VARIAÇÃO DA RECEITA E CAÍDA DE RECEITAS PÚBLICAS
 RECEITAS PÚBLICAS RECEBIDAS PELAS FAMÍLIAS E O RESPECTIVO RENDIMENTO DISPONÍVEL REGISTOU UMA VARIACÃO BASTANTE MENOR, PASSANDO DE CERCA DE 24.5 POR CENTO PARA 25.3 POR CENTO⁽⁵⁾.



Fontes: IRE, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.
 Nota: (6) O saldo primário subjacente é definido como o saldo primário ajustado do ciclo e dos efeitos das medidas temporárias.

consumo privado tem tido nos últimos anos. Na área do euro, em idêntico período, o rácio entre as transferências públicas recebidas pelas famílias e o respectivo rendimento disponível registou uma variação bastante menor, passando de cerca de 24.5 por cento para 25.3 por cento⁵.

A receita fiscal⁶ em Portugal, corrigida do efeito do ciclo económico, teve um acréscimo de cerca de 3.2. p.p. do PIB desde 2001, bastante concentrado nos impostos sobre a produção e importação. Esta evolução contrasta com a verificada na área do euro, onde a carga fiscal tem registado alguma diminuição no período recente. De referir, no entanto, que a subida do nível de fiscalidade em Portugal tem decorrido não apenas de medidas discricionárias, mas também de uma maior eficácia da administração tributária na cobrança dos impostos. A redução da evasão fiscal é positiva do ponto de vista

(5) Dados da Comissão Europeia.

(6) Medida como o somatório da receita dos impostos sobre o rendimento e o património, dos impostos sobre a produção e a importação e das contribuições sociais, excluindo o valor das contribuições imputadas.

ANEXO 4

**RECEITAS E MEDIDAS
FISCAIS**

**MEDIDAS E RESULTADOS DE 2004
ORÇAMENTO PARA 2005**

**RELATÓRIO DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS
ASSUNTOS FISCAIS**

Março de 2005

Sumário

Apresenta-se uma visão sintética das receitas cobradas em 2004, do desempenho da Administração Fiscal, das principais medidas de política fiscal em 2004 e 2005, bem como das medidas de melhoria da Administração Fiscal.

Apresenta-se ainda um quadro resumo do orçamento das receitas fiscais em 2005 e das perspectivas de cumprimento dos objectivos orçamentais.

Em termos de cobrança da receita fiscal, verifica-se que, sem medidas legais excepcionais, o valor de 2004, em termos absolutos e relativos, se apresenta como o mais elevado dos últimos 4 anos.

Quadro I. Receitas cobradas pela Administração Fiscal
(milhões de euros e percentagens)

	2001	2002	2003	2004	2005 (P)
1. Receita total	29234	29673	32400	32645	33115
2. Receitas DL-248-A /2002 ¹			1021		
3. Receitas DL 303/2003 ¹				1453	
4 = (1)-(2)-(3)	29234	29673	31379	31192	33115
Variação na receita		439	1706	-187	1923
Taxa de variação (%)		1.5%	5.7%	-0.6%	6.2%

(P) – Valores provisórios
Fonte: DGCI, DGAIEC

Relativamente ao cumprimento da previsão das receitas fiscais para 2005, conclui-se que, tendo em conta os resultados alcançados em 2004, potenciando as medidas já concretizadas, designadamente otimizando o reforço dos meios afectos à Administração Tributária, e realizando as medidas previstas para 2005, as metas orçamentais para 2005, embora muito exigentes, são atingíveis.

¹ Em 2002 o Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro permitiu a regularização das dívidas fiscais com a redução das custas, coimas e juros. Em 2003, com fundamento no Decreto-Lei 303/2003, de 5 de Dezembro, ocorreu a operação de titularização de créditos tributários.

Índice

Introdução	4
I - MEDIDAS E RESULTADOS DE 2004	5
Receitas totais cobradas pela Administração Fiscal no período 2000-2004	5
Receitas de impostos directos e indirectos.....	7
Os impostos sobre o património - Sisa/IMT e CA/IMI.....	8
Principais medidas de melhoria do desempenho da Administração Fiscal	11
Cruzamentos de informação com o objectivo de detectar contribuintes faltosos:.....	11
Reforma da tributação do património.....	11
Sistema de Fluxos Financeiros.....	12
Medidas tendentes ao aumento da cobrança executiva	12
Inspeção Tributária.....	12
Recursos humanos.....	13
Divulgação de informação	13
Principais medidas de política fiscal	14
II - ORÇAMENTO PARA 2005 Receitas Fiscais e Medidas Previstas	15
Receitas previstas no Orçamento para 2005	15
Perspectivas de Cumprimento dos objectivos orçamentais para a receita fiscal em 2005	16
Principais medidas de Política Fiscal com incidência na receita a arrecadar	17
em 2005	17
Medidas com impacto na receita do IRS em 2005	17
Medidas com impacto na receita do IRS em 2006 e anos seguintes	17
Medidas com impacto na receita do IRC em 2005.....	18
Medidas com impacto na receita do IRC em 2006 e anos seguintes.....	18
Medidas com impacto na receita do IRS e IRC em 2006 e anos seguintes.....	20
Medidas com impacto na receita de 2005 em “Outros Impostos Directos”	20
Medidas com impacto na receita do IVA em 2005 e anos seguintes	20
Medidas com impacto na receita em 2005 dos Impostos Especiais sobre o Consumo	21
Medidas visando efeitos favoráveis sobre o ambiente, com impacto nas receitas futuras dos Impostos Especiais sobre o Consumo, mas sem efeitos sobre a receita prevista para 2005.....	21
Medidas de carácter geral com incidência nas receitas dos diversos impostos.....	21
Estratégia Global de Combate à Fraude e Evasão Fiscais.....	21
Principais medidas de melhoria do desempenho da Administração Fiscal previstas para o ano de 2005.....	23
Aumento da cobrança executiva	23
Visão Integrada do Contribuinte	24
Impostos sobre o Património.....	24
Combate à Evasão e Fraude Fiscais	24
Melhoria da eficácia da Inspeção Tributária	25
Organização e recursos humanos	25

Introdução

No presente documento apresentam-se os principais resultados do desempenho da Administração Fiscal – Direcção-Geral dos Impostos, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros - no que respeita à totalidade das cobranças realizadas, às medidas de política fiscal concretizadas e às acções de melhoria no funcionamento da referida Administração.

Apresentam-se ainda as receitas previstas no Orçamento do Estado para 2005, uma perspectiva do cumprimento dos objectivos orçamentais para a receita fiscal nesse ano, bem como as principais medidas de política fiscal e de melhoria da Administração Fiscal.

Embora com um tratamento sintético dos aspectos referidos, julga-se poder constituir um interessante auxiliar de análise, na medida em que sintetiza e complementa aspectos tratados no Relatório do Orçamento do Estado, informação dispersa divulgada pelas Direcções-Gerais referidas e a informação mensal divulgada pela Direcção-Geral do Orçamento.

Complementa informação disponibilizada no fim de cada mês no Boletim Informativo da Direcção-Geral do Orçamento, na medida em que esta se restringe às receitas previstas no Orçamento do Estado. Acontece que uma parte significativa da receita arrecadada se destina ao Orçamento de outras entidades. Em 2004, da receita cobrada, a afecta ao Orçamento do Estado representou 87,3% e a destinada a outras entidades 12,7%.

Por outro lado, as medidas excepcionais de 2002 e 2003 e a receita fiscal daí decorrente exigem, do ponto de vista analítico, a identificação dos seus efeitos com vista a se obter uma melhor medida da eficácia da Administração Fiscal.

I - MEDIDAS E RESULTADOS DE 2004

Recintas totais cobradas pela Administração Fiscal no período 2000-2004

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das receitas cobradas pela Administração Fiscal nos últimos 5 anos.

Quadro 2. Receita Fiscal cobrada pela Administração Fiscal
(milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
IRS	6 933	7 363	7 500	7 421	7 794
IRC	4 815	4 468	4 835	3 720	4 490
Impostos Directos	11 748	11 830	12 334	11 140	12 284
ISP	2 179	2 216	2 843	3 055	3 104
IVA	9 645	9 911	10 941	10 959	11 650
IA	1 237	1 228	1 177	1 013	1 154
Tabaco	1 061	1 090	1 198	1 263	1 069
IABA	209	242	214	211	207
Selo e Estampilhas	1 051	1 168	1 240	1 357	1 395
Outros (Directos + Indirectos)	238	219	397	184	108
Impostos Indirectos	15 620	16 075	18 009	18 042	18 687
TOTAL IMPOSTOS	27 368	27 905	30 343	29 182	30 971
Outros (Capitulo III e IV)	333	287	379	419	429
Outros	1 333	1 302	1 538	1 458	1 558
Sisa/IMT e CAIMI	1 182	1 145	1 365	1 275	1 366
SISA/IMT	674	646	766	584	590
CAIMI	507	499	600	691	776
Circulação e Camionagem	72	72	76	78	79
Imp. Municipal sobre veiculos	80	85	96	105	113
Recursos Próprios Comunitários	200	179	140	132	157
TOTAL DGC/IL	23 257	23 579	25 100	24 466	24 466
Total DGC/IL	23 196	23 557	25 754	24 486	24 386
Total DGAIEC	6 038	6 116	6 646	6 705	6 729

(P) Valores provisórios
Fonte: DGCI, DGAIEC

Os valores constantes do referido quadro são uma medida da eficácia da Administração Fiscal na cobrança e do esforço dos contribuintes no pagamento. Assim:

- (i) na receita de 2002 incluiu-se a receita cobrada obtida pela aplicação do Decreto-Lei n.º 248-A/2002, no montante de 1021 M€. Excluindo esta receita, decorrente de uma medida excepcional, a receita total passaria para 31.379 M€, ligeiramente superior ao montante de 2003. Esta ligeira diferença negativa na receita de 2003 face a 2002 aponta no sentido de uma parte não quantificável da receita que, em condições normais, os contribuintes teriam pago em 2003, ter sido antecipada para 2002;
- (ii) na receita de 2003 excluiu-se a receita obtida no processo de cessão de créditos fiscais (Decreto-Lei n.º 303/2003), no montante de 1453 M€;
- (iii) na receita de 2004 incluiu-se a receita cobrada de créditos objecto da cessão em 2003 no montante de 392 M€.

Para uma apreciação das variações absolutas, das taxas de variação anuais e da receita em percentagem do PIB, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro 3. Evolução da receita
(Milhões de euros e percentagens)

	2001	2002	2003	2004(P)
TOTAL GERAL	29 673	32 400	31 182	33 115
Variações Absolutas (M €)	439	2 727*	-1 208	1 924
Variações Relativas (%)	1.5%	9.2%*	-3.7%*	6.2%
Em Percentagem do PIB ²	24.2%	25.2%*	23.9%*	24.5%

(P) Valores provisórios

Fonte: DGCI, DGAIEC

* Excluindo a receita resultante do DL 248-A/2002, a variação absoluta seria de 1706 M€, a taxa de variação de 5,7%, e a percentagem do PIB 24,4%. A taxa de variação para 2003 passaria para -0,6%.

Verifica-se, assim, que em 2004, a receita fiscal total em percentagem do PIB aumentou 0,6 pontos percentuais e que, excluindo os efeitos das medidas excepcionais tomadas nos anos de 2002 e 2003, a taxa de crescimento das receitas é a mais elevada no período.

² Os valores considerados para o PIB correspondem aos usados na elaboração do *Procedimento dos Défices Excepcionais* de Março de 2005. (PIB 2000 = 115.548,0); (PIB 2001 = 122.549,5); (PIB 2002 = 128.458,2); (PIB 2003 = 130.510,9); (PIB 2004 = 134.947,3); (PIB 2005 = 140.449,0)

As receitas fiscais cobradas no período em referência corresponderam os seguintes quadros macroeconómicos:

Quadro 4. Quadro Macroeconómico

	2002	2003	2004
Variação do PIB nominal	8,1%	4,8%	3,4%
Variação nominal do consumo privado	5,1%	4,8%	4,8%

Fonte: INE e MFAP

O quadro seguinte apresenta a diferença em pontos percentuais entre a taxa de variação das receitas fiscais cobradas e a do PIB nominal

Quadro 5. "Eficiência Fiscal"

Diferença, em pontos percentuais, entre a taxa de variação das receitas fiscais e a do PIB nominal

	2002	2003	2004
Receitas Fiscais, excluindo receitas DL 248-A/2002	-4,8	+0,9	+2,8
Receitas Fiscais, incluindo receitas DL 248-A/2002	-4,6	+4,4	+2,8

Receitas de impostos directos e indirectos

Para o crescimento das receitas fiscais em 2004 a taxas superiores ao crescimento do PIB nominal, destacaram-se as taxas de crescimento do IRS, IRC, IVA e IA que representam 81% da receita total dos impostos directos e indirectos.

Quadro 6. Evolução da receita dos principais impostos

(milhões de euros e percentagens)

Imposto	2003		2004	
	DL	DL	DL	DL
IRS	7 421	7 794	373	5,0%
IRC	3 720	4 490	770	20,7%
IVA	10 959	11 650	690	6,3%
IA	1 013	1 154	141	13,9%
Outros	6 070	5 883	-187	-3,1%
TOTAL	29 183	30 971	1 787	6,1%
em % do PIB	22,4%	22,9%		

(P) Valores provisórios
Fonte: DGCI, DGAIEC

Este crescimento da receita de 2004 não está afectado favoravelmente pelo movimento de reembolsos, na medida em que as taxas de crescimento dos reembolsos do IRS e do IVA se situaram a níveis superiores aos da receita bruta e os reembolsos do IRC se reduziram em virtude de melhores resultados das empresas em 2003 e do efeito da quebra significativa dos valores elevados de reembolsos concedidos nesse ano a um número muito limitado de empresas.

Quadro 7. Evolução da receita bruta e dos reembolsos dos principais impostos

(Taxas de variação de 2003 para 2004)

	IRS	IRC	IVA
Da receita bruta	5.1%	9.4%	7.3%
Dos reembolsos	5.5%	-42.8%	10.9%
Da receita líquida de reembolsos	5.0%	20.7%	6.3%

Fonte: DGCI e DGAIEC

Dos impostos com crescimento muito baixo, ou negativo, destaca-se o imposto sobre o tabaco, com uma redução na receita de 2003 para 2004 de 15,4%. Esta redução ficou a dever-se a duas ordens de razões: uma ligeira redução do consumo em volume e um diferente perfil das introduções no consumo no final do ano. Enquanto em 2003 a introdução se verificou em Novembro, tendo constituído receita de 2003, em 2004, a introdução operou-se em Dezembro, sendo receita entregue ao Estado em Janeiro de 2005³.

Os impostos sobre o património - Sisa/IMT e CA/IMI

Os impostos sobre o património (Sisa/IMT e CA/IMI), que constituem receitas municipais, apresentaram a seguinte evolução:

- (i) em 2002, antes da entrada em vigor da reforma da tributação do património, foram cobrados 1365 M€ de receita;
- (ii) em 2003, após a nova tabela de sisa, a receita cobrada fixou-se em 1275 M€;
- (iii) em 2004 a correspondente receita subiu para 1366 M€, valor igual ao cobrado antes da reforma.

³ A receita de Dezembro de 2003 ascendeu a 219,8 M€, que compara com 92,0 M€ em Dezembro de 2004; a receita de Janeiro de 2005 ascendeu a 249 M€, que compara com 99,3 M€ em Janeiro de 2004.

A compensação aos municípios de 120 M€ relativa à estimativa da perda de receita de sisa em 2003, decorrente da alteração das taxas de sisa em Junho de 2003, eleva o montante de receitas municipais para 1486 M€, a que correspondeu um aumento de 211 M€ e uma taxa de crescimento de 16,6% face a 2003.

Quadro 8. Evolução da receita SISA/IMT e CA/IMI

(milhões de euros e percentagens)

Impostos	2003 (1)	2004 (P) (2)	Variação (2/1)	
Sisa/IMT	564	590	6	1.0%
CA/IMI	691	776	85	12.3%
TOTAL	1 275	1 366	91	7.1%
por memória				
Transferência adicional (Sisa)		120	120	
TOTAL	1 275	1 486	211	16.5%

(P) Valores provisórios
Fonte: DGCI, DGAIEC

Para os mesmos anos, a afectação das receitas fiscais aos subsectores das "Administrações Públicas" (AP) apresenta a seguinte evolução:

Quadro 9. Decomposição da receita por Subsectores das "AP"

(milhões de euros)

Subsector	2003	2004	2004 (a)	2004 (b)
Estado	26 082	26 528	28 938	28 924
Fundos e Serviços Autónomos (1)	72	72	76	100
Regiões Autónomas	802	887	976	1 027
Administração Local	1 543	1 579	1 802	1 876
Segurança Social	485	472	503	551
Total	29 084	29 638	32 295	32 645
Titularização				392
União Europeia	150	134	105	99

P – valores provisórios

Notas: (1) corresponde à soma das receitas do ICI (Imposto de circulação) e ICA (Imposto de camionagem) do IEP (Instituto de Estradas de Portugal) com a parte do ISP transferido para o Fundo Florestal; os valores apresentados correspondem aos valores de cobrança feitos em cada ano; (a) inclui a receita cobrada ao abrigo do processo de cessão de créditos fiscais; (b) Não inclui o montante transferido em Dezembro de 2004 (120 M€) para compensar os municípios pela redução de receita, em 2003, em virtude da redução das taxas de sisa.

Fonte: DGCI e DGAIEC

Relativamente às receitas afectas à Segurança Social, a redução verificada em 2004 ficou a dever-se à alteração do modelo de financiamento. De facto, o Decreto-Lei n.º

331/2001, de 20 de Dezembro, no seu artigo 9.º - financiamento dos encargos do sistema de protecção familiar e políticas activas de emprego e formação profissional - alterou o procedimento de transferência nos seguintes termos:

- é consignada à segurança social a receita de IVA resultante do aumento da taxa normal operado através do n.º 6 do artigo 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, relativamente à cobrança efectuada em cada exercício orçamental;
- a satisfação de 50% (a atingir de forma progressiva - 30% em 2003; 40% em 2004; 50 % a partir de 2005) dos encargos com o subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego e formação profissional é garantida pela receita fiscal referida no número anterior e, no remanescente, por transferência do Orçamento do Estado para a Segurança Social.

Quadro 10. Decomposição da receita por Subsectores das "AP"

(taxas de variação anual)

Subsectores	2001	2002	2003	2004
Estado	1.7%	9.1%	(a)0.5%	-0.6%
Fundos e Serviços Autónomos (1)	0.1%	6.1%	2.6%	28.1%
Regiões Autónomas	-1.6%	10.0%	5.2%	12.4%
Administração Local	2.3%	14.1%	-7.5%	(b) 12.5%
Segurança Social	-2.7%	6.5%	34.4%	-18.5%
Total	1.6%	9.3%	0.8%	0.2%

Ver notas do quadro anterior

Anota-se a importância dos montantes afectos às Regiões Autónomas e à Administração Local que aumentaram, em 2004, respectivamente, 127 M€ e 209 M€, a que corresponderam crescimentos de 12,4% e 12,5%. Adicionados os 120 M€ transferidos para os municípios em 2004, o montante total passa para 329 M€ e a taxa de crescimento para 19,7%.

O quadro seguinte apresenta a distribuição da receita cobrada pelo "Estado" e pelos "Outros Sectores", sem e com as receitas de titularização em 2003.

Quadro 11. Decomposição da recolta com e sem Receitas de Titularização
(milhões de euros e taxas de variação)

	2003 (1)	2004 (P) (2)	variação (2)-(1)	% (2)/(1)
Receitas sem titularização em 2003				
Receita Total	31 192	33 115	1 924	6.2%
Receita do Estado	27 644	28 924	1 280	4.6%
Restantes subsectores	3 548	4 191	644	18.1%
Receitas com titularização em 2003				
Receita Total	32 645	33 115	471	1.4%
Receita do Estado	29 097	28 924	-173	-0.6%
Restantes subsectores	3 548	4 191	644	18.1%

Principais medidas de melhoria do desempenho da Administração Fiscal

No ano de 2004 foram adoptadas diversas medidas tendentes a melhorar a eficácia da DGCI, sendo de destacar as seguintes:

Cruzamentos de informação com o objectivo de detectar contribuintes faltosos:

- controlo de faltosos do IRS - cruzamento do Anexo J com a declaração Modelo 3 do IRS, que, numa 1.ª fase, conduziu à detecção de 56.000 faltosos do Anexo J e, numa 2.ª fase, de 144.000 faltosos;
- controlo de faltosos do IRC - detectados cerca de 50.000 faltosos e emitidas 16.805 liquidações de valor correspondente a 162 milhões de euros;
- controlo dos pagamentos por conta do IRC - detectados cerca de 40.000 sujeitos passivos que não tinham procedido a qualquer pagamento por conta;
- controlo da entrega de retenções na fonte - foram feitos 21.429 pagamentos no valor de cerca de 11,5 milhões de euros;

Reforma da tributação do património

- informatização das matrizes: no final de 2004 o número de matrizes informatizadas ascendia a 6.984.434 o que corresponde a cerca de 97% do total de matrizes (7.198.918);

- disponibilização, na Internet, dos seguintes serviços: Modelo I do IMI; Pagamentos dos Impostos em toda a rede de Documento Único de Cobrança, incluindo Multibanco e o *Homebanking* da Internet;
- interface de transmissão electrónica on-line de dados dos notários para a DGCI;
- emissão de certidões matriciais e cadernetas prediais urbanas; simulação de avaliação dos imóveis em sistema de informação geográfica.

Sistema de Fluxos Financeiros

- permite, a partir de 2005, a compensação automática de dívidas com créditos de todos os impostos. Em 2004 apenas se efectuaram compensações automáticas dentro do mesmo imposto.

Medidas tendentes ao aumento da cobrança executiva

- automatização, via Sistema de Execuções Fiscais (SEF) de todos os processos instaurados em 2004 e conseqüente citação automática dos executados;
- reforço das diligências de penhora efectuadas com recurso a uma aplicação informática realizada neste ano que permite uma mais rápida e atempada identificação de bens, direitos e rendimentos susceptíveis de penhora;
- desenvolvimento e execução de um plano de actuação sobre as dívidas em risco de prescrição;
- acompanhamento, com participação das Direcções de Finanças, dos grandes devedores.

Estas medidas conduziram a que no ano de 2004 o valor arrecadado ao nível da cobrança executiva se tenha fixado em 1.056 milhões de euros, resultado que é histórico para a DGCI, se descontados os anos em que vigoraram regimes especiais de regularização de dívidas (v.g. ano 2002, etc.), para o qual contribuiu o facto de se ter duplicado o valor das penhoras e triplicado o número de diligências de penhora.

Inspecção Tributária

Ao nível da Inspecção Tributária, salientam-se como principais medidas:

- introdução da aplicação informática "Documento de Correção Único", que veio permitir a informatização de todas as fases inerentes ao procedimento inspectivo e, conseqüentemente, a automatização de procedimentos de rotina e o controlo mais eficaz dos processos de inspecção;

- realização de um novo sistema de alertas e indicadores na aplicação informática “Visão do Contribuinte”, permitindo uma mais rápida identificação do perfil do contribuinte e respectivo grau de cumprimento;
- expansão e renovação de equipamentos aos nível dos serviços locais, incluindo a generalização das principais aplicações informáticas, designadamente o Sistema de Execuções Fiscais e o Sistema Local de Cobrança, os quais registaram, em relação ao ano anterior, um crescimento na sua concretização de 50% e 41%, respectivamente.
- disponibilização de 400 computadores portáteis aos inspectores tributários;
- mudança dos serviços centrais da inspecção tributária para novas instalações;

Recursos humanos

Na área de recursos humanos, salientam-se:

- a estabilização dos quadros dirigentes e das chefias através da respectiva nomeação efectiva, pondo termo a muitas situações de exercício dos cargos em regime de substituição. Este processo, que se iniciou pelo topo, permitiu passar-se duma situação em que os cargos vagos, ou em regime de substituição, representavam, em 30 de Junho de 2004, 79% do total, para uma situação em 31 de Dezembro de 2004 em que a percentagem dos cargos nessas circunstâncias se tinham reduzido para 45% do total;
- a dinamização do recrutamento e selecção de pessoal através da abertura de concursos e procedimentos para mudança de nível;
- a conclusão do processo de integração das tesourarias;
- a elaboração do anteprojecto de diploma específico para a DGCI de regulamentação da avaliação de desempenho;
- a realização de 1.080 acções de formação, sendo de destacar a realização de cursos direccionados para as chefias e o desenvolvimento do projecto de formação à distância: *e-learning*;

Divulgação de informação

No âmbito do alargamento dos serviços disponibilizados em diferentes canais de comunicação, com particular enfoque na Internet, procedeu-se à inserção de novos itens no site da DGCI, designadamente divulgação de (*f*) notícias elaboradas pela DGCI e que visam uma maior informação dos contribuintes sobre as acções e o desempenho da

organização, (ii) maior número de elementos estatísticos; (iii) fichas doutrinárias contendo entendimentos sancionados no âmbito de informações vinculativas; aspectos que assumem particular relevância, não apenas por se traduzirem num acréscimo significativo da informação disponibilizada aos contribuintes, como, também, por introduzirem maior transparência no relacionamento entre estes e a Administração Fiscal e facilitarem e induzirem o cumprimento das obrigações fiscais.

Principais medidas de política fiscal

As principais medidas de política fiscal previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2004, com efeitos na receita, foram:

IRS

- Actualização dos escalões a 2% e das tabelas de retenção na fonte à mesma taxa.

IRC

- Redução da taxa de 30% para 25%, cujo efeito será fundamentalmente sentido em 2005;
- Fixação da taxa de 6% na tributação autónoma de encargos com viaturas ligeiras de passageiros e de despesas de representação;
- Fixação da taxa de 15% na tributação autónoma dos encargos dedutíveis respeitantes a viaturas ligeiras de passageiros ou mistos, cujo custo de aquisição seja superior a 40 000€, quando suportado por sujeitos passivos que apresentem prejuízos fiscais nos dois exercícios anteriores.

Imposto sobre o Tabaco

- Actualização da componente específica da taxa do imposto aplicável aos cigarros para 42,60€ (actualização em 4,7%).

II - ORÇAMENTO PARA 2005

Receitas Fiscais e Medidas Previstas

Receitas previstas no Orçamento para 2005

A receita fiscal do subsector Estado orçamentada para 2005 fixou-se em 29.843 M€, mais 1.395,2 M€ do que o valor cobrado em 2004 e representa um crescimento de 4,9%. Em 2004, a receita cobrada excedeu a de 2003, excluída a receita da titularização, em 1280 ME ao que correspondeu uma taxa de variação de 4,6%.

O Orçamento de 2005 apresenta assim uma previsão de uma variação de mais 115 M€ face a 2004 e, em termos de taxa de variação, mais 0,3 pontos percentuais.

Quadro 12. Receita Fiscal No OE2005

(Milhões de euros e percentagens)

Impostos	2004 (P)		2005	
	Q	R	Q	R
IRS	7 464.2	7 905.0	440.8	5.8%
IRC	3 897.8	3 123.0	-774.6	-19.8%
Outros	19.2	221.0	201.8	1051.0%
Impostos Directos	11 381.0	11 249.0	-132.0	-1.2%
ISP	2 863.3	3 275.0	311.7	10.5%
IVA	10 351.9	11 100.0	748.1	7.2%
IA	1 122.9	1 164.0	41.1	3.7%
IT	1 027.0	1 220.0	193.0	18.8%
Selo e Estampilhas	1 335.6	1 500.0	164.4	12.3%
Outros	286.1	335.0	68.9	25.5%
Impostos Indirectos	17 066.8	18 694.0	1 627.2	8.9%
TOTAL GERAL	28 447.8	29 943.0	1 395.2	4.9%

Notas: (P) Valores provisórios

(1) - Os valores da execução de 2004 foram apurados com a informação disponível em Fevereiro de 2005;

(2) - Os valores para 2005 são os constantes do Orçamento.

Fonte: DGCI, DGAIEC

O quadro seguinte apresenta o enquadramento macroeconómico para os dois anos:

Quadro 13. Cenário Macroeconómico

(taxas de variação em relação ao ano anterior)

	2004	2005 (a)
Varição do PIB nominal	3,4%	4,1%
Varição nominal do consumo privado	4,8%	4,1%

(a) - Os valores para 2005 são os constantes do Orçamento para 2005.
Fonte: MFAP

Perspectivas de Cumprimento dos objectivos orçamentais para a receita fiscal em 2005

No quadro macroeconómico previsível, as metas orçamentais para as receitas fiscais em 2005 são muito exigentes, mas cumpríveis. Essa exigência impõe que se assegure a continuidade do esforço de eficiência da Administração Fiscal realizado em 2004, que se potenciem as medidas já concretizadas, designadamente dos novos meios afectos à Administração Tributária e que se concretizem, em tempo útil, as previstas para 2005. Tudo pressupondo um permanente e rigoroso acompanhamento da sua execução.

Nesse quadro, e numa hipótese central de execução orçamental, as situações que se podem considerar fora do padrão da execução normal da receita, têm cobertura, nos seguintes termos:

- Um cenário macroeconómico mais desfavorável que o constante do Relatório do Orçamento, admitindo-se uma revisão para menos em 0,7 p.p. no crescimento nominal;
- Um nível de “eficiência fiscal” da mesma ordem do de 2004, ou seja um crescimento das receitas fiscais, excluindo a cobrança de dívidas fiscais, de 2,7 p.p. acima da taxa de crescimento do PIB nominal;
- Cumprimento do objectivo para a cobrança de dívidas fiscais, passar de 1056 M€ para cerca de 1300M€;
- Ser cobrada a receita inscrita em “Outros impostos directos”, no montante de 200 M€, como resultado da regularização fiscal, por pessoas singulares residentes, dos capitais colocados no exterior;
- A perda na receita no IRC, decorrente da redução da taxa ocorrida em 2004, conjugada com a perda em IRS, associada ao facto das tabelas de retenção não incorporarem a totalidade do efeito de redução de taxas, se fixar em cerca de 850 M€;

Principais medidas de Política Fiscal com incidência na receita a arrecadar em 2005

Medidas com impacto na receita do IRS em 2005

- Redução das taxas aplicáveis, nos termos do quadro seguinte, e actualização dos respectivos limites em 2%.

Quadro 14. Quadro comparativo de taxas de IRS

Escalaões (Actuais)	Taxas Marginais			Taxas Médias		
	2004	2005	Variação	2004	2005	Variação
Até 4351.00	12.0%	10.5%	-12.5%	12.0%	10.5%	-12.5%
De mais de 4351.00 até 6581.00	14.0%	13.0%	-7.1%	12.7%	11.3%	-10.5%
De mais de 6581.00 até 16317.00	24.0%	23.5%	-2.1%	19.4%	18.6%	-4.3%
De mais de 16317.00 até 37528.00	34.0%	34.0%	0.0%	27.7%	27.3%	-1.3%
De mais de 37528.00 até 54388.00	38.0%	36.5%	-3.9%	30.9%	30.2%	-2.3%
Superior 54388.00	40.0%	40.0%	0.0%	n.d.	n.d.	n.d.

Medidas com impacto na receita do IRS em 2006 e anos seguintes

- Redução das taxas de IRS nos rendimentos prediais dos não residentes (emigrantes) de 25% para 15%;
- Aumento nas deduções para as famílias com um ascendente no domicílio: igualiza-se a dedução no IRS para ascendentes no domicílio à que é concedida para ascendentes em lar de idosos.
- Eliminaram-se os seguintes benefícios fiscais⁴:
 - a) *Na constituição de PPR/E – Planos Poupança Reforma/Educação;*
 - b) *PPA – Planos Poupança Acções;*
 - c) *CPH – Contas Poupança-Habitação;*
 - d) *Na aquisição de acções em Operações de Privatização;*
 - e) *Na dedução à colecta em IRS de despesas com aconselhamento jurídico;*
 - f) *Dedução à colecta do IRS do IVA suportado em certas despesas, com o limite de € 50;*
- Alteração do regime fiscal aplicável aos Rendimentos da Propriedade Intelectual, substituindo-se o actual regime em que só 50% dos rendimentos são tributados, por um novo regime em que são tributados 50% dos rendimentos

⁴ Mantêm-se as deduções em: Despesas de Saúde; Despesas de Educação; Encargos com Lares; Encargos com imóveis e energias renováveis; Seguros de Vida e de Saúde; PPR/E no resgate; Seguros de Deficientes; Educação de Deficientes; Donativos; Conta Poupança Reformado; Conta Poupança Emigrante.

até ao último escalão e passam a ser tributados 100% dos rendimentos acima daquele escalão.

O efeito global, a partir de 2007, da redução das taxas e dos benefícios fiscais eliminados é nulo. No entanto, dado que os benefícios fiscais eliminados em 2005 só têm efeitos sobre a receita em 2006, ano da liquidação do imposto devido pelos rendimentos de 2005, e este desfazamento não pode ser reflectido nas tabelas de retenção na fonte, porque o quadro legal o impede, o impacto sobre a receita da redução das taxas foi dividido em dois anos: 2005 e 2006, evitando-se assim que todo o efeito se reflectisse negativamente em 2005 e positivamente em 2006.

O impacto total da redução das taxas do artigo 68.º do CIRS corresponderia a ter actualizado os escalões das tabelas de retenção na fonte em cerca de 16%. Como, em 2005, foram actualizadas a 8%, o impacto líquido sobre a receita é negativo, metade do efeito global, estimado em 180 M€, e, em 2006, será positivo num montante equivalente.

Medidas com impacto na receita do IRC em 2005

A quebra na receita prevista para 2005 implícita na estimativa incluída no Orçamento do Estado para 2005 é devida, fundamentalmente, ao efeito da redução da taxa de 30% para 25% em 2004, cujo impacto financeiro ocorre em 2005.

Medidas com impacto na receita do IRC em 2006 e anos seguintes

A Lei do OE para 2005 prevê um conjunto de medidas destinadas a alargar a base tributável em IRC, de entre as quais importa destacar as seguintes:

- Estabelecimento de um limite global aos benefícios fiscais. Deste modo, após a utilização dos benefícios fiscais previstos na Lei, e dos regimes previstos nas alíneas g) e h) seguintes, o IRC a pagar não poderá ser inferior a 60% do que seria devido, caso os mesmos não tivessem sido utilizados.

Com esta disposição pretende-se garantir um mínimo de estabilidade nas receitas do IRC e dar mais flexibilidade à Administração Fiscal, uma vez que os efeitos dos benefícios fiscais sobre a perda de receita fiscal estão limitados. Um grande contribuinte que utilize, num determinado ano, um volumoso montante de benefícios pode implicar, na fase final do ano seguinte, e se já não existir margem orçamental no lado da despesa, o incumprimento do critério do défice para efeitos de Pacto de Estabilidade e Crescimento.

São considerados para o cálculo do referido limite:

- a) *Benefícios relativos à criação de empregos para jovens;*
- b) *Benefícios relativos a acções adquiridas no âmbito das privatizações;*
- c) *Benefícios previstos no Estatuto do Mecenato e na Lei do Mecenato Científico;*
- d) *Benefícios na modalidade de dedução à colecta;*
- e) *Benefícios previstos em regime de incentivos fiscais à interioridade;*
- f) *Acréscimos de reintegrações e amortizações resultantes de reavaliação fiscal prevista na lei.*
- g) *Contribuições suplementares para fundos de pensões das entidades sujeitas à supervisão Banco de Portugal, em resultado da aplicação das normas internacionais de contabilidade, durante um período transitório fixado pelo Banco;*
- h) *A transmissibilidade dos prejuízos fiscais a que se refere o artigo n.º 69 do Código de IRC.*

- Sujeição a tributação autónoma, à taxa de 5%, das ajudas de custo pagas pelas empresas, desde que não tributadas em IRS e não facturadas a clientes. Esta tributação é também aplicável às empresas que apresentem prejuízos;
- Introdução de maior homogeneidade e coerência no regime do Mecenato, estabelecendo igualdade de tratamento entre as majorações dos donativos previstas no Estatuto do Mecenato e o princípio de que os benefícios fiscais são dedutíveis ao lucro tributável até à sua concorrência, impedindo a possibilidade de um aumento de prejuízos fiscais por essa via;
- Limitação da isenção do IRC aos dividendos recebidos que foram sujeitos a imposto. Exclusão da isenção de lucros distribuídos por sociedades cujos rendimentos não foram tributados, seja porque se localizam nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria ou em paraísos fiscais;
- Aumento da taxa efectiva de tributação das instituições financeiras com operações nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria, considerando que pelo menos 85% do lucro tributável da actividade global resulta de actividades exercidas fora do âmbito institucional das Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria. Anteriormente era 80%;

A Lei do Orçamento para 2005 prevê ainda autorizações legislativas visando reforçar a capacidade no sector empresarial:

- Autorização ao Governo para rever o regime de reserva fiscal para investimento visando alargar o seu âmbito de aplicação aos sectores ou às actividades

dirigidas à aquisição de novos conhecimentos e ao desenvolvimento de produtos, serviços e processos tecnologicamente avançados;

- Autorização concedida ao Governo para determinar a possibilidade de os sujeitos passivos de IRC procederem a reavaliações do activo no processo de reforço dos capitais próprios, para cumprimento do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, de acordo com taxas a fixar por portaria do Ministro das Finanças, sendo o aumento das reintegrações fiscalmente dedutíveis até 60%.

Medidas com impacto na receita do IRS e IRC em 2006 e anos seguintes

No sentido de criar as condições necessárias à viabilização económica do 2.º Pilar do Sistema de Segurança Social, foi incluída no OE para 2005 uma autorização legislativa para rever regime de deduções aos rendimentos do trabalho dependente com o seguinte conteúdo: as contribuições para o sistema complementar de Segurança Social (acima do “plafond”) serão dedutíveis ao IRS e ao IRC nos mesmos termos que as deduções de taxa social única, garantindo o princípio da neutralidade fiscal entre as contribuições para ambos os sistemas. Esta medida, não deverá ter impacto na receita fiscal dado o carácter substitutivo das contribuições para o sistema complementar.

Medidas com impacto na receita de 2005 em “Outros Impostos Directos”

Foi orçamentado o montante de 200 M€ como estimativa da receita a arrecadar em resultado da aprovação de legislação visando a regularização fiscal, por pessoas singulares residentes, dos capitais colocados no exterior, mediante o pagamento de 5% sobre os montantes a regularizar. Esta receita está, assim, dependente da apresentação de Proposta de Lei e sua aprovação pela Assembleia da República.

Medidas com impacto na receita do IVA em 2005 e anos seguintes

- Redução da taxa de IVA nas fraldas para bebés de 19% para 5%;
- Aplicação da taxa reduzida do IVA a serviços com alta intensidade do factor trabalho, passando, assim, a estar sujeitos à taxa de 5% as empreitadas de beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis ou partes autónomas destes afectos à habitação e as prestações de serviços de assistência domiciliária a crianças, idosos, toxicodependentes, doentes ou deficientes, que deixam, portanto, de estar sujeitas à taxa de 19%;
- Concessão do direito à dedução do IVA suportado em despesas com transportes e viagens de negócios no âmbito da organização e participação em feiras,

congressos e exposições, contratualizadas com agências de viagens legalmente licenciadas, na proporção de 50%; *idem* para as despesas de participação em congressos, feiras, exposições, seminários e conferências, na proporção de 25%.

Medidas com impacto na receita em 2005 dos Impostos Especiais sobre o Consumo

- A actualização em 8,75% do elemento específico do imposto da taxa sobre o tabaco;
- Resselagem das bebidas espirituosas existentes no mercado e introduzidas no consumo em data anterior à da criação da estampilha fiscal.

Medidas visando efeitos favoráveis sobre o ambiente, com impacto nas receitas futuras dos Impostos Especiais sobre o Consumo, mas sem efeitos sobre a receita prevista para 2005

- No imposto sobre circulação e camionagem, autorização legislativa para rever as bases de incidência e as taxas do imposto sobre circulação e camionagem, discriminando positivamente os transportes públicos de mercadorias e os veículos menos poluentes. O novo modelo de tributação não se deverá traduzir em quebra do montante da receita global actualmente arrecadada;
- Autorização legislativa para isentar do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos os biocombustíveis incorporados no gasóleo e na gasolina mas sem implicar perda na receita prevista do ISP para 2005;
- Autorização para criar um benefício fiscal sob a forma de crédito de imposto para a aquisição de veículos pesados menos poluentes, também sem efeitos sobre a receita do IRC em 2005.

Medidas de carácter geral com incidência nas receitas dos diversos impostos

Estratégia Global de Combate à Fraude e Evasão Fiscais

No Orçamento para 2005 foi definida uma “Estratégia Global de Combate à Fraude e Evasão Fiscais” assente em três domínios essenciais:

- (i) Domínio institucional;
- (ii) Domínio legal e regulamentar e
- (iii) Domínio operacional

No domínio institucional:

- a) Foi criado, pela Lei Orgânica do Ministério das Finanças, o Conselho de Administração das Contribuições e Impostos com vista a:

- i) Permitir uma acção coordenada das Direcções-Gerais do Ministério das Finanças (DGCI, DGAIEC e DGITA), concentrando as atribuições e competências dos Directores-Gerais;
 - j) Reforçar, ao nível mais elevado, as acções de cooperação com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, designadamente nas seguintes vertentes: análise curricular dos contribuintes; definições dos perfis de risco e das formas de articulação nas acções de inspecção.
- b) Previa-se a criação de um Corpo Especial de Elite de combate à fraude e evasão fiscais, dependente do Ministro das Finanças, com a função de actuar, concertadamente, com o Conselho de Administração das Contribuições e Impostos no domínio da Inspeção Tributária e na investigação criminal de todos os impostos.
- c) Criação na estrutura orgânica da DGCI da Direcção de Serviços de Investigação da Fraude e de Acções Especiais.

No domínio legal e regulamentar importa relevar as seguintes medidas:

- Revisão do regime de acesso a informações e documentos objecto de sigilo bancário pela Administração Tributária;
- Não consideração como custos para efeitos de determinação da mataria colectável as importâncias constantes de documentos emitidos por sujeitos passivos sem número fiscal válido ou sem actividade;
- Responsabilização do adquirente de bens ou serviços pela verificação da regularidade fiscal dos contribuintes com quem contrata;
- Exigibilidade efectiva do pagamento por transferência bancária, cheque ou débito directo, a partir de 20 retribuições mínimas mensais, efectuado pelas entidades com contabilidade organizada;
- Inversão do ónus de prova, designadamente nas situações onde se constate divergência não justificada de, pelo menos, um terço entre o rendimento declarado pelo sujeito passivo e o acréscimo de património ou consumo evidenciados;
- Alteração ao anterior regime de responsabilidade, impondo a responsabilidade solidária aos sujeitos passivos envolvidos em actividades fraudulentas e em particular em operações simuladas, bem como aos intervenientes em transacções em cadeia, nomeadamente no âmbito da chamada “fraude carrossel”, envolvendo a emissão ou utilização de facturas falsas;

- No âmbito do IRC deixou de ser dedutível para efeitos de determinação do lucro tributável, ainda que contabilizados como custos ou perdas, as importâncias inscritas em documentos emitidos por sujeitos passivos com NIF inexistente ou inválido;
- Não aplicação do mecanismo da eliminação da dupla tributação económica de lucros distribuídos, quando os referidos lucros não tenham sido sujeitos a tributação efectiva;
- Tendo em vista diminuir a informalidade, que é um dos principais factores impeditivos do crescimento, o Governo incluiu na Lei do OE para 2005 um pedido de autorização legislativa visando:
 - *O alargamento da obrigatoriedade de emissão de factura;*
 - *restringir as actuais operações passíveis de emissão de documento equivalente à factura;*
 - *definir os requisitos e o conteúdo dos documentos equivalentes de acordo com os elementos exigidos para facturas;*
 - *proibir e sancionar a emissão ou apresentação ao cliente de talões de venda ou outro suporte não autorizado;*
 - *consagrar obrigações de registo de todas as operações realizadas;*
 - *alargar os prazos de registo das transmissões de bens e das prestações de serviços;*
 - *considerar ilícita a emissão e apresentação ao cliente de outros suportes, para além da factura ou do documento equivalente.*

Principais medidas de melhoria do desempenho da Administração Fiscal previstas para o ano de 2005

Relativamente às medidas de melhoria previstas para o ano de 2005, salientam-se as seguintes:

Aumento da cobrança executiva

- desenvolvimento da aplicação informática de identificação de bens penhoráveis com introdução de informação disponibilizada por entidades terceiras (por exemplo, Conservatórias);
- penhora electrónica dos saldos de contas bancárias;
- automatização dos formalismos associados a outros tipos de penhoras (imóveis, rendimentos, etc.);

- conclusão da migração física de todos os processos para o Sistema de Execuções Fiscais (SEF);
- saneamento de erros nos sistemas informáticos existentes e consolidação entre sistemas;
- introdução da possibilidade de pagamento coercivo via Multibanco;
- pôr em execução, a nível nacional, o Sistema Informático de Contra-Ordenações (SCO) e o Sistema Informático de Averiguações de Crimes Fiscais (SAVER);
- compensação automática entre dívidas fiscais e créditos nos seguintes impostos: IRS, IRC, IVA e Imposto do Selo.

Visão Integrada do Contribuinte

- dar execução ao novo sistema informático “Visão Integrada do Contribuinte”, que substituirá o actual sistema “Visão do Contribuinte” e irá permitir de forma mais célere e integrada a identificação do contribuinte.

Impostos sobre o Património

- realização de 300.000 avaliações de prédios urbanos, o que permitirá acréscimos de receita, para os municípios, em IMI e IMT e aumentos da receita em IRC, por via da correcção de valores prevista no artigo 58-A do Código do IRC;
- alargamento dos serviços disponibilizados via Internet no âmbito dos Impostos sobre o Património, designadamente: (i) liquidação e pagamento do IMT; (ii) entrega de relação de bens e liquidação do Imposto do Selo; (iii) emissão de declarações de isenção do IMT; (iv) entrega de pedidos de isenção do IMI relativamente aos prédios afectos a habitação própria e permanente; (v) entrega de reclamações de liquidações de IMI e IMT; (vi) interface com os Municípios para transmissão on-line de informação relativa a licenciamentos (obras, construção e utilização); (vii) consulta dos processos em curso e do respectivo estado (avaliações, pedidos de isenção, reclamações); (viii) consulta da situação patrimonial e fiscal (cadastro predial, isenções e liquidações); (ix) Sistema de controlo de obrigações fiscais, com validação periódica das condições de atribuição e cruzamento com o IRS e o IRC; (x) Campanha de regularização de verbetes com disponibilização na Internet da indicação do NIF.

Combate à Evasão e Fraude Fiscais

Na área de competências da DGCI: reforço do combate à evasão e fraude fiscais, através (i) do reforço da acção preventiva da inspecção tributária (IT), designadamente ao nível do acompanhamento permanente dos grandes contribuintes e dos contribuinte de elevado risco,

da detecção de contribuintes não registados ou mal enquadrados, do controlo dos novos sujeitos passivos; *(ii)* do enfoque da actividade correctiva da IT no controle do IVA nas transacções intracomunitárias, no sector imobiliário e na área das retenções na fonte; *(iii)* realização de acções especiais visando designadamente controlar as manifestações de fortuna, as sociedades off-shore, os pagamentos a não residentes, os trabalhadores dependentes e os retalhistas; *(iv)* melhoria e desenvolvimento das metodologias adoptadas ao nível da selecção, segmentação e análise de risco dos contribuintes; *(v)* aumento do recurso a toda a informação já disponibilizada pelos sistemas; *(vi)* controlo específico de empresas que apresentem prejuízos fiscais pelo terceiro ano consecutivo e controlo do pagamento especial por conta; *(vii)* concurso, já a decorrer, no âmbito de vinculados à função pública, para admissão de 380 inspectores para reforçar a Inspeção Tributária.

Na área de competências da DGAIEC: *(i)* melhorar o tratamento da informação e a análise de risco; *(ii)* reforçar a actividade de natureza inspectiva e as acções de natureza fiscalizadora; *(iii)* consolidar e aprofundar a investigação criminal; *(iv)* consolidar as técnicas de auditoria informática ao nível da inspecção.

Melhoria da eficácia da Inspeção Tributária

Ainda ao nível da melhoria da eficácia da Inspeção Tributária, salienta-se: *(i)* a aplicação do novo Despacho Normativo dos Reembolsos de IVA, com novas metodologias de análise; *(ii)* a aplicação do novo Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária; *(iii)* a revisão do cadastro especial dos contribuintes em acompanhamento, no sentido de actualizar e alargar o seu âmbito a novas entidades; *(iv)* dar continuidade e massificar o cruzamento de informação para detecção de faltosos e de emissão automática de liquidações em caso de incumprimento declarativo.

Organização e recursos humanos

Na área dos recursos humanos realçam-se como principais medidas para 2005, *(i)* a aplicação da regulamentação da avaliação permanente; *(ii)* a revisão dos quadros de pessoal e a execução da nova Orgânica; *(iii)* a continuação da consolidação dos cargos dirigentes e das chefias (incluindo as chefias de nível II e adjuntos chefes de finanças nível I); *(iv)* a reclassificação de pessoal do quadro administrativo para TAT; *(v)* o reforço da formação, com particular relevância para a formação inicial e de acesso, a promoção da formação permanente e integrada, o desenvolvimento da formação profissional no domínio comportamental, a qualificação em áreas orientadas para novos desafios e o incremento dos projectos de formação à distância.



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Of. 14.016

Sua comunicação de
02/11/2006

Nossa referência
N.º 31.820
10.04.01/DSCO

Data

2006-11-06

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2005 -
PONTO 2.4 DO CAPÍTULO II DO VOLUME II.

O Anteprojecto de Parecer, ora em apreço, apresenta os resultados da análise à informação reportada ao Tribunal de Contas até 28 de Fevereiro de 2006, no âmbito das dívidas fiscais objecto de cessão, com a finalidade indicada de avaliar o seu grau de execução e aferir da coerência e fiabilidade da informação recebida.

Cabe à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), nos termos do disposto na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, assegurar a gestão e a cobrança dos créditos cedidos e, em nossa opinião, todo o Anteprojecto está construído com base na informação fornecida por esta entidade. Assim sendo, o mesmo não nos merece quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos. *personais*

O DIRECTOR-GERAL,

(LUIS MORAIS SARMENTO)

FN/JR

Conf. _____

DGTC 09 11'06 21635



Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa Du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

3759 15-11 '06

V/Refª	V/Data	V/Procº	UO	Class / Procº	Nº Ofício Saída	Data
14131 - DAII	2006.10.31		GDG	/		

Assunto: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2005

Em resposta ao ofício de V. Ex^a acima mencionado, referente ao Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 – Ponto 2.4 do Capítulo II do Volume II, junto se envia a nossa Informação Nº ASJFF/203/2006, contendo os comentários solicitados.

Com os melhores cumprimentos. *Luís Pinto*

O Director-Geral


(Luís Pinto)

DGTC 15 11'06 22062



Class.

Proc.

INFORMAÇÃO

N.º ASJFF/203/2006

PARA: Exmª. Senhora Subdirectora-Geral

C/C:

Face ao exposto pelo Tribunal de Contas e pese embora deverem ser tidos em consideração os comentários presentes na informação da DGITA, urge consolidar os sistemas de informação de suporte e desenvolver o sistema integrado de titularização, estando a DGITA a dar a maior prioridade a este projecto

À Consideração Superior

Luísa Teixeira

2006. 11. 14

LUISA TEIXEIRA
SUBDIRECTORA-GERAL

*De acordo.
Relembro os comentários do TC e
em cumprimento do solicitado.*

CG. V. N. K.

[Signature]
LUIS PINTO
DIRECTOR-GERAL

ASSUNTO/RESUMO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 – Ponto 2.4 do Capítulo II do Volume II

Dando cumprimento ao solicitado através do ofício DA II de 3 de Novembro de 2006 da Direcção-Geral do Tribunal de Contas tecem-se, de seguida, os comentários desta Direcção-Geral sobre o relatório identificado em epígrafe.

I – ENQUADRAMENTO

Para um melhor entendimento das considerações constantes do ponto seguinte, apresenta-se um breve resumo dos procedimentos que têm vindo a ser seguidos durante o processo de Titularização.

1.1 Constituição do *portfolio* inicial

A gestão dos Créditos Titularizados foi implementada em 2003, tendo sido necessário facultar informação mensal e semestral de acompanhamento da cobrança dos créditos cedidos, assim como proceder regularmente à substituição dos créditos que se verifique terem sido indevidamente titularizados.

Assim, em Outubro de 2003, a DGITA procedeu à extracção de dados do SEF de acordo com os critérios então definidos. Estes dados foram complementados pela DGCI, com a informação relativa aos processos do PEF, à data ainda não integrados no SEF, constituindo estes, a maioria da informação que integrou o *portfolio* inicial (armazenado na estrutura de dados de Titularização, criada para o efeito).

1.2 Actualização do *portfolio*

A actualização do *portfolio* tem consistido nos seguintes passos:

Quebras

- Identificação, pela DGITA, dos créditos que, segundo os critérios definidos pela DGCI, não reúnem condições para integrar o *portfolio* e formatação de um ficheiro com os dados resultantes e respectivo envio à DGCI (ficheiro de quebras) para verificação.
- Verificação do ficheiro de quebras pela DGCI e inclusão dos créditos em quebra relativos a processos PEF (não passíveis de identificação pela DGITA, por não se encontrarem migrados), elaboração dos mapas de informação agregada relativos a quebras para integração no relatório semestral e retorno do ficheiro resultante à DGITA¹.
- Actualização da base de dados de Titularização com a informação, verificada pela DGCI, relativa a quebras.

¹ O número de créditos identificados pela DGCI teve relevância durante a primeira e segunda substituições, período durante o qual decorreu grande parte da migração para o SEF. A partir de então esta acção consiste, essencialmente, na verificação do ficheiro enviado pela DGITA.

Substitutos

- Identificação, pela DGITA, das dívidas constantes no SEF não titularizadas e que reúnem condições, de acordo com os critérios definidos pela DGCI, para integrar o *portfolio*. Formatação e envio do ficheiro resultante (ficheiro de Candidatos).
- Selecção, pela DGCI, das novas dívidas a integrar o *portfolio*, elaboração dos mapas de informação agregada relativos a substituições e carteira de créditos, para integração no relatório semestral e retorno do ficheiro resultante à DGITA.
- Actualização da base de dados de Titularização com a informação, remetida pela DGCI, contendo a identificação dos números dos processos eleitos como substitutos, cujos créditos devem ser integrados na carteira (com atribuição de numeração aos novos créditos titularizados).

1.3 Elaboração dos relatórios mensais

Os relatórios mensais contêm informação financeira, relativa a cobranças de dívidas titularizadas.

Numa fase inicial, enquanto os pagamentos manuais (suportados em Guias Modelo 51) constituíam um volume considerável da cobrança coerciva por ser reduzido o número de processos titularizados que ntegravam o SEF, eram realizados os seguintes procedimentos:

- Envio para a DGCI da relação das guias pagas durante o período, para selecção das que deveriam integrar os relatórios.
- Devolução à DGITA da relação das guias seleccionadas, que efectuava a marcação, como contabilizadas, na base de dados das Guias Modelo 51.
- Paralelamente, a DGITA procedia à contabilização dos restantes valores pagos para processos titularizados, em tramitação no SEF e à formatação dos mapas de reporte mensal, com esses valores.
- A DGCI determinava os valores de cobrança a constar no relatório mensal relativos às Guias Modelo 51 e adicionava esses valores aos relatórios elaborados pela DGITA, obtendo os mapas finais².

² A partir de Abril de 2005, o valor de cobrança das Guias 51 deixou de ser considerado relevante, passando a respectiva cobrança a ser contabilizada apenas quando as guias são integradas no SEF. Desde essa altura, o reporte para a SAGRES passou a ser baseado nos dados fornecidos pela DGITA.

1.4 Elaboração dos relatórios semestrais

Contrariamente aos relatórios mensais, os semestrais, para além da informação financeira, contêm também outro tipo de informação, nomeadamente: informação actualizada sobre a constituição do *portfolio*; quebras, substitutos, recompras, anulações e prescrições, declarações em falhas, dívidas com cobrança total, planos prestacionais, reduções de valor e custas cobradas.

Da informação referida, a DGITA tem procedido ao apuramento referente às anulações e prescrições, declarações em falhas, dívidas com cobrança total, planos prestacionais e também pelas más-cobranças, que são apresentadas no relatório semestral de forma mais detalhada do que nos mensais. Esta informação é enviada à DGCI, que a integra no respectivo relatório semestral.

1.5 Constituição dos ficheiros para envio ao Tribunal de Contas

Dos ficheiros solicitados e enviados ao Tribunal de Contas, os referentes a carteiras de créditos foram extraídos durante o processo de produção dos relatórios semestrais, reflectindo, por isso, a imagem das tabelas da Titularização, nessa data. O conteúdo dos restantes ficheiros (quebras, substituições, pagamentos, anulações, prescrições, declarações em falhas, cobranças e más cobranças) foi obtido no momento da resposta o que, devido à natureza evolutiva da informação de base, pode originar discrepâncias de valor relativamente à informação agregada obtida no momento da produção do respectivo relatório semestral.

II - APRECIÇÕES SOBRE O DOCUMENTO EM ANÁLISE

Da análise do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005, considera-se oportuno emitir os seguintes contributos:

1. **Página II.5** – "...segundo o ficheiro informático recebido em 15 de Fevereiro de 2006, a Carteira de Créditos continha, à data da separação, menos 31 créditos afectos a juros de mora, no valor de € 30.041,11, e 2 créditos afectos a coimas cujo valor aumentara de € 1.728,90 para € 5.152,82..."

Relativamente aos 31 créditos referidos, esclarece-se que os mesmos foram inicialmente titularizados como dívidas ao Estado tendo-se verificado, posteriormente, tratar-se de dívidas à Segurança Social. Em conformidade, o *portfolio* foi corrigido, razão pela qual o ficheiro entregue ao Tribunal de Contas, já não continha estes créditos.

Os créditos em causa são seguidamente elencados e apresentado o seu novo identificador:



Código inicial	Novo Código
JMO0000000000006606	CSS0000000000006606
JMO0000000000006608	CSS0000000000006608
JMO0000000000006610	CSS0000000000006610
JMO0000000000006612	CSS0000000000006612
JMO0000000000006614	CSS0000000000006614
JMO0000000000006616	CSS0000000000006616
JMO0000000000006618	CSS0000000000006618
JMO0000000000006620	CSS0000000000006620
JMO0000000000006622	CSS0000000000006622
JMO0000000000006624	CSS0000000000006624
JMO0000000000006626	CSS0000000000006626
JMO0000000000006628	CSS0000000000006628
JMO0000000000006630	CSS0000000000006630
JMO0000000000006632	CSS0000000000006632
JMO0000000000006634	CSS0000000000006634
JMO000000000011090	CSS0000000000011090
JMO0000000000011333	CSS0000000000011333
JMO0000000000094209	CSS0000000000094209
JMO0000000000094211	CSS0000000000094211
JMO0000000000340654	CSS00000000000340654
JMO0000000000357073	CSS00000000000357073
JMO0000000000445810	CSS00000000000445810
JMO0000000000445812	CSS00000000000445812
JMO0000000000510047	CSS00000000000510047
JMO00000000000851234	CSS00000000000851234
JMO00000000000995170	CSS00000000000995170
JMO0000000001047860	CSS0000000001047860
JMO0000000001048116	CSS0000000001048116
JMO0000000001048636	CSS0000000001048636
JMO0000000001275488	CSS0000000001275488
JMO0000000001347211	CSS0000000001347211

No que diz respeito aos dois créditos de coimas (COI0000000000488449 e COI0000000000488450), verifica-se que os valores correctos e que constam na base de dados da Titularização, são os que foram indicados no primeiro ficheiro, tendo ocorrido, no processamento do segundo ficheiro, uma replicação incorrecta de valores.

2. **Página II.5** – "*A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira na data de separação e no final do período do primeiro relatório semi-anual ... registava, em 31 de Agosto de 2004, a redução de €61.469.766,69 face à Carteira constituída em 30 de Setembro de 2003.*".

Confirma-se que o *portfolio* relativo a 31/08/2004, que foi enviado ao Tribunal de Contas, corresponde à informação constante na base de dados da Titularização, que resultou do primeiro processo de substituição, sendo efectiva a redução, nessa mesma base de dados, do valor da carteira, no montante total de €61.469.766,69.

3. **Página II.6** – "... o valor nominal dos créditos cedidos registava, em 28 de Fevereiro de 2005, o acréscimo de €1.450.792.979,62 face à situação da carteira em 31 de Agosto de 2004 ... a maior parte da variação apurada da Carteira de Créditos ... se devia ao indevido aumento do valor nominal de dois créditos de IVA ...".

Confirma-se que o ficheiro, entregue ao Tribunal de Contas, relativo à situação da Carteira de Créditos do Estado em 28/02/2005, reflecte a imagem da base de dados da Titularização nessa mesma data.

Relativamente aos dois créditos de IVA referidos, verificou-se que, contrariamente aos restantes, não foram titularizados pelo valor total em dívida à data da separação, mas, sim, por um valor parcial. As anulações para estes créditos, já de 2004, posteriores, pois, à data de separação não influenciaram o valor do crédito titularizado. Esta diferença decorreu da incorrecta conversão de escudos para euros, tendo sido, por isso, objecto de correcção excepcional no âmbito da Titularização.

4. **Página II.7** – "*A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005 e no final do terceiro período da cobrança ... registava o aumento de € 618.418.749,06, entre a situação da Carteira reportada em 28 de Fevereiro de 2005 e a reportada em 31 de Agosto do mesmo ano.*".

Confirma-se que o ficheiro, entregue ao Tribunal de Contas, relativo à situação da Carteira de Créditos do Estado em 28/02/2005 reflecte a imagem da base de dados da Titularização nessa mesma data.

5. **Página II.7** – "*Quadro II.7 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2005 segundo os ficheiros informáticos*".

A comparação entre ficheiros *Portfolio SASR3.txt* e *Portfolio SASR4.txt*, ambos enviados ao Tribunal de Contas em 15-02-2006, conduziu-nos à obtenção de dados ligeiramente diferentes dos que constam no documento em análise, nomeadamente:

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 28/02/2005		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 31/08/2005	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.374.943	10.260.998.900,21	0	0,00	1.374.943	10.260.998.900,21
Eliminados	32.333	149.703.870,58	-32.333	-149.703.870,58	0	0,00
Com redução do valor nominal	37.762	293.406.275,41	0	-51.343.773,25	37.762	242.062.502,16
Com aumento do valor nominal	25.285	131.324.723,10	0	124.727.881,60	25.285	256.052.604,70
Acrescidos (novos)	0	0,00	131.071	567.918.248,30	131.071	567.918.248,30
Acrescidos (antigos)	0	0,00	27.362	126.799.572,88	27.362	126.799.572,88
Total	1.470.323	10.835.433.769,30	126.100	618.398.058,95	1.596.423	11.453.831.828,25

6. **Página II.8** – "Quadro II.8 - Créditos reintegrados na Carteira em 31-08-2005 segundo os ficheiros informáticos".

Na sequência das diferenças referidas no ponto 4, também este quadro não se encontra concordante com os dados fornecidos nos referidos ficheiros.

7. **Página II.9** – "Quadro II.9 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2006 segundo os ficheiros informáticos".

À semelhança dos quadros anteriores, também neste encontrámos ligeiras discrepâncias relativamente ao conteúdo dos ficheiros *Porfolio em 20060228.txt*, entregue em 08-09-2006 e *Porfolio em 20060831.txt*, entregue em 15-09-2006. Após recálculo dos dados apresentados, obtivemos os seguintes valores:

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 31/08/2005		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 28/02/2006	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.453.096	10.897.303.499,07	0	0,00	1.453.096	10.897.303.499,07
Eliminados	37.265	411.484.542,97	-37.265	-411.484.542,97	0	0,00
Com redução do valor nominal	2.487	28.978.281,20	0	-13.772.304,41	2.487	15.205.976,79
Com aumento do valor nominal	103.575	116.065.505,01	0	253.408.078,17	103.575	369.473.583,18
Acrescidos	0	0,00	82.440	242.374.942,91	82.440	242.374.942,91
Total	1.596.423	11.453.831.828,25	45.175	70.526.173,70	1.641.598	11.524.358.001,95

8. **Páginas II.12/II.13** – Quadros II.14 a II.17

Da análise dos quadros mencionados, confirma-se que os dados referentes ao ficheiro correspondem à informação enviada pela DGITA ao Tribunal de Contas. No entanto, e atendendo a que o nível de detalhe solicitado pelo Tribunal de Contas não está contido na imagem dos ficheiros fornecidos à DGCI, estes dados tiveram de ser obtidos por acesso à Base de Dados do SEF o que, devido ao carácter

evolutivo dos mesmos, nomeadamente anulações retroactivas, justifica as diferenças de valores que se possam verificar.

9. **Página II.13** – Quadro II.8

Todas as cobranças enviadas que não possuem número de crédito associado correspondem a Guias Modelo 51. Refira-se que a identificação de cada uma das guias contabilizadas para a Titularização foi directamente seleccionada pela DGCI, que, após contabilização, informou a DGITA da respectiva selecção. Em muitas situações não foi possível identificar o crédito associado à Guia, na medida em que o respectivo número de processo não constava na base de dados da Titularização por não se encontrar ainda migrado. A diminuição destas situações deveu-se ao facto de o número de Guias emitidas ter diminuído substancialmente e de terem deixado de ser utilizadas para apuramento de valores a enviar ao cessionário estando, por isso, a questão ultrapassada.

10. **Página II.14** – "... número significativo de incoerências nos ficheiros de cobrança entre o conteúdo do campo relativo ao número do crédito ... e o conteúdo do campo relativo ao tipo de tributo ...".

Estas divergências deveram-se essencialmente ao facto da maioria dos créditos cedidos não constar no SEF, no momento da separação, tendo sido posteriormente migrados com informação divergente daquela que constava na base de dados do PEF (sistema que continha os créditos por migrar). Estas situações estão praticamente ultrapassadas, atendendo ao estado da migração para o SEF.

11. **Página II.15/16** – Quadro II.22 a II.25

Tal como sucede com a informação sobre anulações, também a informação sobre pagamentos pode sofrer alterações, nomeadamente pela correcção (de montante e/ou data-valor) das guias 51, que ainda decorre, podendo este facto explicar diferenças de valor que se possam verificar.

III – SOLUÇÃO PARA ULTRAPASSAR OS PROBLEMAS APONTADOS

Como se depreende da caracterização feita no ponto I do presente relatório, a forma de obtenção de informação sobre processos titularizados parte do tratamento manual da informação que, depois de extraída da Base de Dados de Titularização, constitui os relatórios mensais e semestrais enviados à Sagres.

O método atrás referido era o único possível de ser implementado no início do processo de Titularização (atendendo ao nível de informatização dos processos envolvidos). Neste momento, os processos objecto de Titularização foram, na sua maioria, migrados para o actual sistema SEF. Ainda que tal facto, por resultar de recuperação manual, possa implicar informação menos estável (por poder ser sujeita a correcções) permite que, por um lado, estejam reunidas as condições para a automatização do *Processo de Titularização*, permitindo a extracção completa e de forma automática dos relatórios mensais e semestrais e da informação a facultar ao Tribunal de Contas, e, por outro, a automatização da actualização do *portfolio*.

Deste modo, ficará disponível uma Base de Dados mais completa, em condições de ser auditada em qualquer momento e que irá conter, para além dos objectos já existentes (processos/dívidas titularizados(as), pagamentos e anulações), também o histórico do crédito e a imagem agregada e detalhada dos ficheiros que ao longo do tempo têm vindo a ser produzidos.

Assim, este sistema irá dotar a DGCI de mecanismos de salvaguarda e controlo de informação que permitam a emissão de relatórios consistentes com a Base de Dados e, caso se afigure necessário, reproduzi-los em qualquer momento obviando as divergências que actualmente se verificam entre a informação extraída da Base de Dados e os relatórios produzidos pela DGCI.

O sistema, de forma a automatizar as funcionalidades de gestão do *portfolio*, irá integrar as seguintes principais funcionalidades:

- Gestão dos créditos cedidos:
 - Identificação e actualização dos créditos em quebra;
 - Identificação e actualização dos créditos candidatos a integrar o *portfolio*;
- Produção e consulta dos relatórios mensais e semestrais, *Service Report*, em formato *on-line* e *batch* para fornecer à entidade responsável pela cessão dos créditos;
- Extração de ficheiros com informação relevante para o Tribunal de Contas;
- Consultas sobre a informação que constitui o *portfolio* e respectivos créditos que o integram.

As funcionalidades atrás identificadas irão permitir automatizar o processo de gestão do *portfolio* e respectiva gestão dos créditos cedidos, quer através da sua quebra, ou através de substituição, permitindo eliminar alguns erros que têm surgido no passado, decorrente do tratamento manual da informação em causa.

O sistema de Titularização encontra-se em desenvolvimento, ficando disponíveis, até ao final do corrente ano, as funcionalidades de extração dos reportes mensais e semestrais, prevendo-se que as restantes componentes de gestão e consulta do *portfolio* possam estar implementadas até ao final de Janeiro/2007, o que permitirá que o 7º *Service Report* Semestral (Agosto de 2007) já seja obtido de uma forma totalmente automática.



IV – CONCLUSÃO

As principais questões colocadas no relatório em análise prendem-se com divergências detectadas entre as diferentes peças de informação facultadas, essencialmente entre os relatórios remetidos pela DGCI à entidade cessionária e a informação enviada ao Tribunal de Contas, extraída da base de dados da Titularização. Estas situações só serão cabalmente superadas, conforme atrás referido, após implementação do sistema de Titularização, em fase adiantada de desenvolvimento.

Com base no exposto, a DGITA mantém a sua disponibilidade para prestar todos os esclarecimentos e colaboração que se manifestem oportunos, no âmbito da presente auditoria.

À consideração superior,

A Coordenadora de Área

Maria da Guia Meirinha




Ofício	358	Data	15.11.2006	Exmº Senhor
Processo			2006/0000139	Director-Geral do Tribunal de Contas
Contribuinte				A/C da Sra. Coordenadora
Sua Refº:	Ofº nº 14017, de 2006-11-02			Dra. Maria Augusta Alvito
Técnico Responsável	José Luís Costa			Av. Barbosa du Bocage, 61
				1069-045 LISBOA

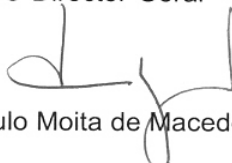
Assunto: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2005 - PONTO 2.4 DO CAPÍTULO II DO VOLUME II.

Reportando-me ao assunto em referência, desse Venerando Tribunal, remeto a V. Exª cópia da informação n.º 4902, da Direcção de Serviços de Justiça Tributária, devidamente sancionada, com os comentários efectuados ao documento referido em epígrafe, ao abrigo e para os efeitos previstos no artº 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, e do n.º 3 do art.º 73 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto.

Mais informo, que os comentários ao documento, elaborados pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), dos quais nos foi dado conhecimento, são remetidos directamente a esse Tribunal por aquela Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos, 

O Director-Geral



(Paulo Moita de Macedo)



Despacho n.º _____

Data _____

Anotações _____

Despacho:

Visto. Transmite-se
RALDO MOITA DE MACEDO 15/11/06
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º _____

Data _____

Anotações _____

Parecer:

Com fins, para de acordo com
Tribunal de Contas.
A Encarregado do Serviço
2 15.11.06
SUBDIRECTOR-GERAL
Alberto A. Pimenta Pedroso

INFORMAÇÃO

N.º 4900

Data 14-11-2006

Proc. 2006/0000139

Contribuinte _____

Técnico Responsável _____

Assunto:

Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 - Ponto 2.4 do Capítulo II do Volume II.

1
H. J.



A Direcção-Geral do Tribunal de Contas, vem através do ofício n.º 14017, de 2006-11-02, remeter cópia do anteprojecto de Parecer da Conta Geral do Estado de 2005, à DGCI, para se assim o entender, efectuar até 2006-11-15, os comentários ao documento que julgar pertinentes.

Apreciado o assunto cumpre apresentar os seguintes comentários:

A Direcção de Serviços de Justiça Tributária da Direcção-Geral dos Impostos, abreviadamente designadas por DSJT e DGCI respectivamente, não tem definida nas suas atribuições e competências o desenvolvimento de sistemas de informação ou manutenção de bases de dados. Essas funções estão atribuídas à Direcção-Geral Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, abreviadamente designada por DGITA.

II – Execução Orçamental da Receita do Estado

2.4 – Dívidas fiscais objecto de cessão

2.4.2 – Variação da Carteira por substituição de créditos

Pág. II.5 – Quadro II.4

O Tribunal de Contas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004 na página II.42, no quadro II.8 ilustra o valor da Carteira de Créditos em 30/09/2003 de forma correcta, e correspondendo ao valor dos Créditos do Estado efectivamente titularizados.

Créditos do Estado – 1.390.758, no valor de – 9.446.137.173,57



Confirma-se que os ficheiros informáticos fornecidos ao Tribunal de Contas em 15 de Fevereiro de 2006, gerados pela DGITA, contém os valores do quadro II.4 do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE 2005, no que respeita à Carteira de Créditos em 30/09/2003. Desconhecendo a DSJT/DGCI o motivo das diferenças de valores agora apuradas no referido Quadro.

Créditos do Estado – 1.390.727, no valor de – 9.446.110.556,38

Saliente-se que estamos na presença de uma informação estática, que não pode sofrer qualquer alteração ao longo do tempo, e que a relação que foi fornecida pela DGCI à DGITA é igual à que consta anexa ao contrato de titularização, e que foi alvo de apreciação pelo Tribunal de Contas no seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.

Apenas a DGITA poderá tomar posição sobre a informação fornecida ao Tribunal de Contas nos ficheiros informáticos.

No entanto, a DGCI confirma que os valores constantes da Carteira de Créditos do Estado cedida com data de referência a 30/09/2003, cuja relação de créditos se encontra anexa ao contrato são:

ANO	IRS		IRC		IVA		OUT	
	NºProc.	Valor	NºProc.	Valor	NºProc.	Valor	NºProc.	Valor
Totais	293.182	1.175.686.873,22	85.451	2.572.401.544,80	694.341	5.255.873.241,54	317.784	442.175.514,00
						Total do Estado	1.390.758	9.446.137.173,56

No que concerne ao valor da carteira em 31/08/2004 referido no Quadro II.4 do Anteprojecto de Parecer CGE 2005, volta a DGCI a afirmar que a variação da carteira de créditos é nula, conforme dados apurados à data do 1º Relatório Semestral.



É de salientar que os sistemas de informação têm vindo a evoluir depois de 30/09/2003, nomeadamente no que respeita à migração de 2,6 milhões de processos do PEF para o SEF, obrigando a consequentes ajustamentos na informação de base.

Pág. II.6 – Quadro II.5

A respeito do valor da carteira em 28/02/2005 apurado pelo Tribunal de Contas e depois de descontado o valor dos créditos de IVA referidos no Quadro II.6 indevidamente considerado:

$$10.835.433.769,31 - (1.174.955.670,07 - 5.860.654,18) = 9.666.338.753,42$$

Com base nos dados apurados pelo Tribunal de Contas no valor € 9.666.338.753,42 subtraído do valor inicial de € 9.446.137.173,57 obter-se-ia uma sobrevalorização da carteira de €220.201.579,85, valor esse que pensamos não corresponder à realidade, observando que mais uma vez pelos dados apurados à data de 28/02/2005 e constantes dos sistemas informáticos a variação da carteira deveria ser nula.

Como o Tribunal de Contas refere, as anulações no SEF efectuadas em 5 e 8 de Janeiro de 2004 para este dois créditos (IVA00000000001009380 e IVA00000000001009421) deveriam afectar o valor da carteira, porém continuam a não ser consideradas conforme Quadro II.6, procedimento este, que empola o respectivo valor.

Este procedimento parece ter-se estendido a outros créditos com anulações devidamente registadas no SEF, e não consideradas para o efeito (valor da carteira), sendo o valor de cada crédito titularizado, em cada momento, igual ao seu valor original subtraído das anulações, e ou pagamentos antes de titularizado.



Exemplificando, se um crédito é originalmente instaurado por 100, sofrendo anulações de 30, o valor titularizado é de 70 e não 100.

Veja-se o caso dos dois créditos de IVA referidos no Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 – Quadro II.6 (IVA00000000001009380 e IVA00000000001009421) que continuam na carteira pelo valor de instauração, e não pelo valor de instauração subtraído das anulações como deveriam constar.

Refira-se ainda que estes dois créditos são uma excepção, não pelo facto de terem anulações, mas única e exclusivamente por estas se terem considerado à data de 30/09/2003, como anulações que ainda não constavam do sistema informático, facto que se prende com a detecção de um erro cujo montante empolara o valor dos créditos cedidos em sensivelmente 10%.

O atrás descrito aplica-se também aos valores das carteiras em 31/08/2005 e 28/02/2006 que são alvo de análise no presente Anteprojecto de Parecer.

Pág. II.7 e II.8

Sobre a afirmação produzida no primeiro parágrafo da página II.7, podemos apenas acrescentar que o valor da carteira em cada momento, para efeito de análise de desvios deverá, em nosso entender, ser sempre comparada com o valor da carteira inicial à data de 30/09/2003, sendo a possível flutuação existente entre períodos, indutora de desvios, que não correspondem á realidade.

Os movimentos de lançamento de anulações ou reposição de créditos anulados (quebras e/ou anulações de quebras i.e. substitutos) no SEF, são contínuos no tempo podendo em determinada momento dar origem a flutuações positivas ou negativas da carteira corrigida em cada movimento de quebras e substituições.



No que respeita ao 2º parágrafo cabe-nos apenas salientar que o valor de €110.680,44 referido como não substituído se confirma, não sendo o *Servicer* obrigado a substituir a totalidade das quebras, conforme cláusulas contratuais.

Este valor refere-se única e exclusivamente a créditos de IRS e só foi efectivamente substituído no 4º período semestral.

Comentário genérico sobre a variação da carteira de créditos nos períodos que terminam em 31/08/2004, 28/02/2005, 31/08/2005 e 28/02/2006.

A DGCI concorda com a análise efectuada aos ficheiros informáticos, reconhecendo que os mesmos não são coerentes entre si nem com os relatórios apresentados ao Cessionário.

Pelos factos anteriormente mencionados reconhece-se que os ficheiros informáticos têm divergências, que não permitem ao Tribunal de Contas fazer a comparação com os relatórios enviados ao Cessionário.

Por esta razão, não se tem considerado os desvios apresentados nas variações da carteira ao longo do tempo, sendo nossa convicção de que os dados relatados ao cessionário, embora podendo conter pequenas falhas, não contêm distorções significativas do valor da referida carteira.

2.4.3 – Valor em dívida da Carteira de Créditos

Sobre a divergência apontada pelo Tribunal de Contas no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2004 em que se referia uma divergência de € 22.096.499,98, divergência essa que vem novamente referida no ponto 2.4.3. da página II.10, a qual foi comentada pela DGCI no



exercício do respectivo contraditório, no sentido de não compreender, justificamos a resposta, observando que o segundo relatório semestral produzido em 14/03/2005 e fornecido ao Tribunal de Contas, bem como ao cessionário, que serviu de base ao referido Parecer do Tribunal de Contas, sofreu alterações de formato e conteúdo em 19/05/2005.

Desta forma, como o envio de elementos efectuado pela DGCI ao Tribunal de Contas foi efectuado entre estas duas datas, ficou o referido Tribunal de Contas sem conhecimento da versão correcta do 2º relatório semestral publicado pela DGCI no seu site da Internet, bem como o enviado às Agências de Rating e Cessionário.

A DGCI reconhece que deveria ter remetido uma cópia do referido relatório datado de 19/05/2006 ao Tribunal de Contas, não tendo no entanto qualquer intenção de sonegar informação ao referido Tribunal, como será facilmente compreensível, até porque é público, observando que o mesmo não apresenta a divergência referida. Este relatório foi fornecido ao Tribunal em 15/02/2006.

Por solicitação do Tribunal de Contas passamos a enviar todos os relatórios enviados ao cessionário também para o referido Tribunal, por correio electrónico e no mesmo momento, evitando assim qualquer falha na comunicação da informação referente aos mesmos.

Sobre a divergência de € 592.124,94 novamente apontada pelo Tribunal de Contas, em 2.4.3. da página II.10 nada temos a dizer, pois a mesma continua incompreensível para a DGCI.

No entanto, de forma a tornar clara a evolução do valor em dívida da carteira de créditos, resumem-se os valores que influem na sua obtenção, para os períodos analisados de 30/09/2003 a 28/02/2006 (1º a 4º Relatório Semestral), e também com a inclusão dos elementos do 5º Relatório Semestral já enviados ao Cessionário, Agências de Rating, Tribunal de Contas e publicado no site da Internet da DGCI.



Resumo da evolução do valor em dívida da carteira de Créditos do Estado até 28/02/2006 e 31/08/2006		
	9,446,137,173.5	9,446,137,173.5
Valor da Carteira em 30/09/2003 (1)	7	7
	Até ao 4º Relatório Semestral 28/02/2006	Até ao 5º Relatório Semestral 31/08/2006
Quebras 1º Relatório Semestral	467,958,813.03	
Quebras 2º Relatório Semestral	529,141,505.05	
Quebras 3º Relatório Semestral	578,357,586.71	
Quebras 4º Relatório Semestral	240,371,610.75	
Quebras 5º Relatório Semestral		343,055,621.61
Total de Quebras (2)	1,815,829,515.5 4	2,158,885,137.1 5
Substituições 1º Relatório Semestral	467,958,813.03	
Substituições 2º Relatório Semestral	529,030,824.61	
Substituições 3º Relatório Semestral	578,357,586.71	
Substituições 4º Relatório Semestral	240,482,291.19	
Substituições 5º Relatório Semestral		343,055,618.51
Total de Substituições (3)	1,815,829,515.5 4	2,158,885,134.0 5
Prescrições 1º Relatório Semestral	35,702,666.79	



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE JUSTIÇA TRIBUTÁRIA

Prescrições 2º Relatório Semestral	46,902,188.60	
Prescrições 3º Relatório Semestral	114,475,098.79	
Prescrições 4º Relatório Semestral	674,931,317.69	
Prescrições 5º Relatório Semestral		-52,626,981.68
Total de Prescrições (4)	872,011,271.87	819,384,290.19
Cob.Quantia Exequenda Per.Privado	100,490,424.34	
Cob.Quantia Exequenda 1º Relatório Semestral	150,799,853.13	
Cob.Quantia Exequenda 2º Relatório Semestral	101,155,172.03	
Cob.Quantia Exequenda 3º Relatório Semestral	137,725,815.37	
Cob.Quantia Exequenda 4º Relatório Semestral	127,963,734.16	
Cob.Quantia Exequenda 5º Relatório Semestral		122,289,099.62
Total Cob. Q.Exec. (5)	618,134,999.03	740,424,098.65
	7,955,990,902.6	7,886,328,781.6
(6) = (1) - (2) + (3) - (4) - (5)	7	3
Valor Final da Carteira de Créditos (7)	7,955,990,902.4	7,886,328,781.3
	1	6
Diferença	0.26	0.27

Como pode ser observado no quadro anterior a diferença que a DGCI reconhece existir é de 26 cêntimos de euro para o período de 30/09/2003 a 28/02/2006, acrescido de 1 cêntimo de euro para o período que termina em 31/08/2006.

9



- Prescrições

No que respeita ao valor das prescrições reportadas ao cessionário, a DGCI reporta em cada período o valor das prescrições averbadas nos sistemas informáticos, agregadas por ano instauração e por imposto, independentemente das conferências que posteriormente efectuadas/averbadas pelos Serviços Locais de Finanças possam dar origem à correcção da data de prescrição para cada crédito, bem como a reactivação do mesmo e sua prossecução em Execução Fiscal.

Salienta-se a título de exemplo os valores negativos reportados no quadro de prescrições no 5º Relatório Semestral, que demonstram claramente uma evolução contrária ao que seria de esperar, e que resultam da conferência efectuada pelos Serviços Locais de Finanças em processos de Execução Fiscal, declarados prescritos indevidamente no SEF em períodos anteriores e cuja reactivação processual foi efectuada.

- Tempestividade no reporte da cobrança

Importa esclarecer, que a cobrança reportada mensalmente ao cessionário é apurada com base nos documentos confirmados em cada período.

Porém, como o mecanismo de confirmação segue um circuito que se inicia nos sistemas de Execução Fiscal, passa pelo sector de Cobrança, DGT e novamente sistemas de Execução Fiscal. Acontece que a confirmação dos DUC.s, por vezes, na data de geração de cada relatório mensal ainda não é conhecido, pelo que a DGCI optou por reportar, desde o início da operação, em cada período mensal, os DUCs já confirmados referentes ao período, bem como, os DUCs entretanto confirmados, mas pertencentes a períodos anteriores.



Assim, existe sempre em cada período um valor cobrado pela DGCI e confirmado pela DGT, no mesmo período, bem como um valor cobrado pela DGCI em períodos anteriores e confirmado pela DGT após a data de geração do respectivo Relatório Mensal.

A DGITA reporta à DGCI mensalmente os valores cobrados referentes ao período, bem como os valores cobrados em períodos anteriores ainda não reportados, agregando a DGCI ambos os casos num único relatório mensal de cobrança.

Acresce ainda ao relatório mensal os documentos de períodos anteriores, que tendo sido considerados em erro até esclarecimento dos mesmos. Por este motivo poderá existir um número pouco expressivo de DUCs em que a data de cobrança efectiva seja incluída com mais de um mês de atraso.

Esclarece-se ainda, que no período de 30/09/2003 a 22/03/2005 foram apurados valores de cobrança a transferir para o cessionário, apurado pela DSJT/DGCI com base em guias Mod. 51 tendo por informação os ficheiros remetidos pela DGITA, sendo que, a confirmação de pagamento das mesmas até 04/01/2005 era efectuada pelos Serviços de Finanças, passando a partir de então a ser efectuada pela DGT.

Mais se esclarece, que as guias Mod. 51 consideradas pela DSJT/DGCI foram devidamente marcadas e devolvidas à DGITA para constituírem suporte aos valores transferidos para o cessionário, com base nesses documentos.

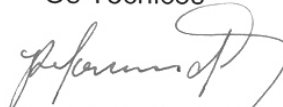
Continuará a DGCI em estreita colaboração com a DGITA disponível para melhorar a qualidade da informação no que respeita aos dados migrados para o SEF, bem como, na correcção de eventuais divergências cuja origem se julga estar na determinação do valor titularizado em 30/09/2003 e que afecta o valor da carteira em cada uma das datas de 31/08/2004, 28/02/2005, 31/08/2005, 28/02/2006 e 31/08/2006.




À consideração superior.

DSJT, 2006-11-14

Os Técnicos



(José Luís Costa)



(Fernando Martins)



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

15.NOV.06 15394 ..

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069 – 045 Lisboa

Sua referência
Ofício nº 14019 - DA II

Sua comunicação de
2 de Novembro de 2006

Nossa referência
DTCE/DCC/NOC

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 – Ponto 2.4 do Capítulo II do Volume II

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 – Ponto 2.4 do Capítulo II do Volume II cumpre-nos informar o seguinte:

1. A intervenção da Direcção-Geral do Tesouro, no processo de cessão de créditos, consubstancia-se na concretização dos fluxos financeiros inerentes aos recebimentos iniciais e às entregas mensais das verbas à SAGRES, SA, indicadas quer pela DGCI, quer pelo IGFSS, assegurando as datas oportunamente acordadas, sendo da responsabilidade dessas duas entidades a gestão dos créditos objecto de titularização.
2. Considerando que os valores a entregar à entidade cessionária são registados, no momento da sua cobrança, em receita orçamental, a DGT procede ao registo, na contabilidade do Tesouro, do respectivo abatimento à receita com base na informação remetida mensalmente pela DGCI sendo os valores em causa coincidentes com os que esta entidade regista no seu Sistema de Gestão de Receitas (SGR). Relativamente às divergências existentes entre os relatórios que são remetidos pela DGCI à entidade cessionária e os valores da Contabilidade do Tesouro, desconhecemos os motivos que lhe deram origem



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

parecendo-nos que os mesmos deverão decorrer da elaboração dos próprios relatórios devendo essa questão ser esclarecida pela DGCI.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral



José Castel-Branco

EG



Tribunal de Contas

CAPÍTULO III

*Execução do Orçamento da
Despesa*

351 218824962

S. R.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Ex.^{mo} Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1 069-045 LISBOA

Vossa referência:

Ofício 15 273/DA I

Vossa comunicação de:

30 Novembro 2006

Nossa referência:

34392/DG

Data:

13 Dezembro 2006

ASSUNTO: Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo ao “Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa”.

Em resposta ao solicitado no ofício acima referenciado, vem esta Direcção-Geral informar que o projecto de Parecer em apreço suscita alguns comentários, que se sistematizam como se segue.

3.1. – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

a) – Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento

Relativamente à questão suscitada pelo Tribunal de Contas acerca da liquidação de encargos pelo mecanismo de regularização de responsabilidades no âmbito da bonificação de juros e de dívidas à PT Comunicações, mantém-se o entendimento expresso officiosamente pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças¹, designadamente, por um lado, que a legalidade dessas operações é assegurada pela Lei do Orçamento do Estado para 2005 – que estipula limites máximos de regularização de responsabilidades por via de financiamento por recurso à emissão de dívida pública – e, por outro lado, que esses pagamentos encontram expressão na óptica da Contabilidade Nacional, ao serem imputados aos exercícios orçamentais em que os respectivos compromissos foram assumidos.

¹ Ofício n.º 4998 da SFTF de 24/11/2006.

DGTC 15 12 06 23802



Rua de Alameda, 5 - 2.^o
1149-004 Lisboa (Portugal)



Tel.: 21 884 63 00
Fax: 21 884 63 07

Internet: <http://www.dgo.pt>
Email: dgo@dgo.pt



b) – Sobrevalorização da “despesa” paga do Orçamento dos serviços integrados na parte não utilizada das verbas transferidas para as contas dos organismos

O Tribunal de Contas conclui, no anteprojecto de parecer em análise, que as verbas orçamentais requisitadas pelos serviços integrados e que não constituam pagamentos se traduzem numa sobrevalorização da despesa orçamental, influenciando o saldo orçamental.

Sobre este aspecto, a DGO mantém o entendimento de que, não obstante a pertinência das observações do TC sobre as razões subjacentes à existência dessas situações, as reposições não abatidas nos pagamentos são, no entanto, objecto de tratamento na passagem da Contabilidade Pública para a Contabilidade Nacional, imputando-se aqueles montantes à despesa do ano anterior e deduzindo-se à receita orçamental do ano em que são contabilizadas, pelo que, em termos de Contas Nacionais, o impacto sobre o saldo orçamental é adequadamente neutralizado.

Por outro lado, no que diz respeito à distinção entre as reposições não abatidas resultantes de “pagamentos indevidos” das que são oriundas de “saldos de dotações orçamentais que não constituem despesa” a DGO reafirma que a análise do item das reposições não abatidas é parte integrante do relatório da CGE, na qual se evidenciam, de forma muito aproximada, as reposições não abatidas quanto à natureza dos valores envolvidos.

3.3 – Evolução da despesa dos serviços integrados

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

Relativamente às cativações, a DGO mantém o entendimento de que se trata de um instrumento de gestão orçamental e que, não revestindo a natureza de alteração orçamental nos termos e âmbito definidos pela lei de enquadramento orçamental, apenas são evidenciados no relatório da CGE a título informativo.

3.3.3 – Evolução da despesa por classificação funcional

No que se relaciona com a questão da classificação da transferência das receitas das reprivatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública na subfunção 4.01 “Operações da Dívida Pública”, a DGO mantém o entendimento, já expresso oficiosamente





ao Tribunal de Contas ², de que o enquadramento jurídico existente – designadamente a lei quadro das privatizações ³, que determina os fins a que se destinam as receitas do Estado provenientes de privatizações, e a lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública ⁴ – se afigura compatível com a atribuição daquele código de classificação funcional.

3.3.4. – Conferência dos “mapas de despesa”

A DGO partilha da observação do Tribunal de Contas para que se continuem a envidar esforços visando sanar as divergências originadas pelas reposições. Neste sentido, e tendo em vista um controlo eficaz das guias de reposição, esta Direcção-Geral promoverá, ao nível de cada Delegação, as adequadas instruções tendo em vista sensibilizar os serviços tutelados pelos diversos Ministérios para a adequada escrituração das reposições.

3.5. – Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social

O Tribunal de Contas refere que a conta dos Serviços e Fundos Autónomos é objecto de uma consolidação prévia pela DGO e que, em vez de se utilizar a informação dos mapas VI e do mapa 29, foi utilizada a informação do mapa XXI. Assim, o Tribunal de Contas entende que “estes ajustamentos excedem o objectivo de anular a consolidação prévia pois, para além de se limitarem às receitas e despesas correntes, envolvem também a reclassificação de subsector a que se destinam as transferências (...), pressupondo assim incorrecções na identificação do subsector do organismo a que se destinam”.

Sobre este ponto, a DGO esclarece, por um lado, que a informação utilizada não é a constante do mapa XXI e, por outro lado, que o objectivo dos ajustamentos não foi anular a consolidação prévia, mas tão somente introduzir mais racionalidade facilitadora da reconciliação dos fluxos a partir da informação não consolidada, tendo em conta os sectores de contrapartida, ao invés de simplesmente concentrar as correcções às discrepâncias intra sectoriais nas rubricas residuais das receita e/ou despesa não tendo em conta as relações com os sectores de contrapartida. Com efeito, só por acaso a origem das discrepâncias se localizaria nessas rubricas. As discrepâncias na consolidação intra sectorial constituem evidência de incorrecções na identificação dos organismos e fluxos que não carece de suposição.

² A propósito da análise do anteprojecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativa ao “Cap. 1 – Processo orçamental”.

³ Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 102/2003, de 15 de Novembro.

⁴ N.º 4 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro.





A DGO está consciente de que uma correcta consolidação intra e intersectorial não se resolve com a “anulação da consolidação prévia”, mas que as dificuldades encontradas na reconciliação das operações objecto de consolidação têm origem num conjunto muito vasto de problemas, cuja solução - que obriga a uma reavaliação abrangente de todo o sistema de informação para a elaboração das contas das Administrações Públicas - estará na implementação do modelo POCP – RIGORE.

No que se relaciona com a reclassificação da despesa com subsídios para outros subsectores da Administração Pública em transferências correntes, o Tribunal de Contas faz notar que os subsídios pagos pelos serviços integrados não foram reclassificados, “segundo a DGO, devido à insignificância dos montantes”. Sobre esse aspecto, cabe referir que os montantes em causa se referem a subsídios pagos pelos serviços integrados aos serviços integrados, no montante de 0,077 milhões de euros, e a subsídios pagos pelos serviços integrados às Administrações Regionais, no montante de 0,021 milhões de euros. Refira-se que a conta consolidada usa como unidade o milhão de euros, com uma casa decimal.

Finalmente, no que diz respeito à questão da não inclusão dos valores de execução orçamental da Assembleia da República nos mapas obrigatórios da Conta Geral do Estado, a DGO esclarece que a AR mantém o entendimento de que não se encontra abrangida pelo regime aplicável ao subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, não prestando, assim, informação mensal no sistema informático SIGO/SFA, nem adaptando o classificador económico previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, em 13 de Dezembro de 2006.


O DIRECTOR-GERAL
da Subdirectora-Geral

Luís Morais Sarmiento
(Luís Morais Sarmiento)



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IV

*Programa de Investimentos e
Despesas de Desenvolvimento da
Administração Central*



Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

Para/To: Direcção – Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria III.1

De/From: Departamento de Prospectiva e Planeamento

N.º de pág / Num. Pages: 2

Fax nº 21 793 60 33 Lisboa, 27 / 10 / 2006

FAX 300/DSSPA/06

ASSUNTO: *Análise Global da Execução do PIDDAC, a inserir no Parecer sobre a CGE 2005*

Em resposta ao v/ofício nº13123/06, de 16 de Outubro, e da análise do documento em referência, informo que, face ao exposto no ponto 3. das Conclusões e Recomendações do mesmo, este Departamento tem vindo a desenvolver o acompanhamento da execução dos projectos, em ambas as componentes física e financeira.

Aquando da preparação do PIDDAC 2005, primeiro ano da aplicação da metodologia de orçamentação por programas associada à utilização sistemática de objectivos/indicadores, os serviços executores sentiram algumas dificuldades na definição dos mesmos, o que, concomitantemente, explicou o reduzido envio quantificado desta informação ao DPP.

Contudo, no corrente ano, tem-se verificado uma sensível melhoria no acompanhamento e na avaliação da execução dos projectos inscritos em PIDDAC, na medida em que as entidades coordenadoras dos respectivos Programas Orçamentais têm fundamentado as alterações à programação submetidas à apreciação do DPP, designadamente, através da "justificação da alteração em termos de impacto nos objectivos, metas e indicadores definidos para o programa e



Av. D. Carlos I, 126 1249-079 Lisboa Telef (351) 213 935 200 Fax (351) 213 935 208 E-Mail DPP@DPP.PT

Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

para o (s) projecto envolvido (s)", ao abrigo das disposições constantes do Despacho de Gestão aplicado ao PIDDAC 2006.

Neste contexto, este Departamento continuará a envidar todos os esforços no sentido de assegurar a melhoria no acompanhamento e na avaliação física e financeira da execução dos projectos, de modo a permitir " a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos".

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(João Eduardo Costa Gata)

BGTC 30 10 06 20910

PAS/

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Ex.^{mo} Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1 069-045 LISBOA
Fax: 21 794 05 67

Vossa referência:	Vossa comunicação de:	Nossa referência:	Data:
Ofício n.º 13 118 DA III	16 Outubro 2006	Doc. 30 078/DGO/2006	30 de Outubro 2006

ASSUNTO: Anteprojecto parcial do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 – Investimentos do Plano.

Relativamente ao anteprojecto parcial de parecer da Conta Geral do Estado para 2005 referido em epígrafe, cumpre salientar os seguintes aspectos:

1. – A gestão do PIDDAC baseia-se, em sistemas informáticos distintos, que assentam em plataformas tecnológicas e princípios contabilísticos diferentes, o que gera, efectivamente, dificuldades na consolidação de informação que, tendencialmente, se espera que venham a ser superadas. No entanto, tendo em consideração os actuais condicionalismos, esta Direcção-Geral tem a referir o seguinte:

1.1. – Devendo o Governo, nos termos da lei de enquadramento orçamental, apresentar a Conta Geral do Estado até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita, a DGO toma os procedimentos que considera adequados por forma a garantir o cumprimento daquele prazo, procedendo à estabilização, encerramento e compatibilização dos dados constantes das bases de informação de sua responsabilidade;

1.2. – No âmbito dos trabalhos de encerramento da Conta Geral do Estado, são fornecidos elementos à DGO da responsabilidade de entidades externas, de entre os quais o Mapa XV, por forma a integrarem a CGE, nos termos e para os efeitos da lei de enquadramento orçamental.



1.3. – Assim, e em concreto, a Direcção-Geral do Orçamento assegura a fiabilidade da informação constante dos Mapas II e 17, decorrendo as incongruências face aos registos no SIPIDDAC.

1.3.1. – Com efeito, a incoerência entre os Mapas II e 17 da Conta Geral do Estado e o Mapa XV decorre de, naqueles mapas, estarem incluídos os saldos das dotações do Orçamento do Estado de 2005, relativos a projectos co-financiados por fundos comunitários ¹ levantados pelos serviços para serem integrados no OE/2006, e que não são considerados no Mapa XV.

1.3.2. - Acresce ainda, o facto de terem sido efectuados registos pelos serviços no SIPIDDAC sem correspondência no Sistema de Informação Contabilística (SIC), por motivos alheios a esta Direcção-Geral. Refira-se, ainda, que a DGO emitiu certidões de receita para documentação das respectivas contas de gerência, não tendo havido contestação destes elementos.

2. – No que respeita à plurianualidade, cabe referir que a orçamentação plurianual por programas se encontra em fase de desenvolvimento, pelo que os Mapas da Lei de Orçamento contêm informação financeira para anos seguintes àquele a que se refere o Orçamento que tem carácter meramente indicativo. Em termos da Conta Geral do Estado, os mapas de execução são anuais e referem-se ao ano a que a reporta a CGE.

3. – No que se relaciona especificamente com a execução das despesas de PIDDAC pelos Serviços e Fundos Autónomos, o Capítulo 50 do Orçamento do Estado, reflecte as transferências requisitadas por aqueles organismos que podem não ser integralmente utilizadas nesse ano. A este propósito refira-se:

3.1. – A despesa efectiva, realizada no âmbito do PIDDAC, pelos Serviços e Fundos Autónomos é detalhada nos tomos 6 e 7 da CGE/2005 e corresponde à execução constante do sistema SIGO-SFA. Assim, desse ponto de vista, a despesa de PIDDAC executada pela Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) não se encontra empolada.

¹ Nos termos do n.º 1 do Quadro 1 a que se refere o artigo 6.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, fica o Governo autorizado a proceder à “transferência para o Orçamento do Estado de 2006 dos saldos das dotações dos projectos com co-financiamento comunitário, constantes do orçamento do ano económico anterior, para projectos de idêntico conteúdo, tendo em vista as características desses projectos e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas”.





- 3 -

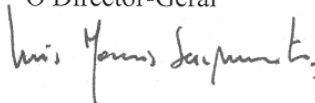
3.2. - Os montantes das transferências do Capítulo 50 do Orçamento do Estado não aplicados em despesa pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira constituem receitas próprias no ano seguinte, no entendimento que tem estado subjacente aos decretos-lei de execução orçamental de que “sejam aplicados na realização dos objectivos e projectos em que tiveram origem e seja demonstrada a exequibilidade prática da sua realização” até ao final daquele ano;

3.3. – A existência de pedidos de libertação de créditos inscritos no Capítulo 50 do Orçamento do Estado em simultâneo com receitas próprias nos orçamentos de Serviços e Fundos Autónomos disponíveis, embora desvirtuando o disposto no decreto de execução orçamental, pode estar relacionada com alguma imprevisibilidade na cadência das verbas provenientes da União Europeia e com a necessidade de se dar cumprimento à regra de equilíbrio aplicável aos serviços e fundos autónomos.

Com os melhores cumprimentos. *Luís Morais*

Direcção-Geral do Orçamento, em 30 de Outubro de 2006.

O Director-Geral



(Luís Morais Sarmento)

DETC 03 11'06 21235



Rua da Alfândega, 5 - 2.^o
1149-004 Lisboa (Portugal)



21 884 63 00
Fax: 21 884 63 07

Internet: <http://www.dgo.pt>
Email: dgo@dgo.pt



GEFCES Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

017331008*06

Ex. ^{mo} Senhor
Director Geral
do Tribunal de Contas
a/c do Senhor Auditor-Coordenador
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ referência
Proc n.º04/06-Audit
DA III.1

S/ comunicação

N/referência:
Entª 4014 de 19/07/2006

Assunto: Auditoria ao "Planeamento e Execução do PIDDAC Global"

Relativamente ao assunto supra-mencionado, recebemos o relato de auditoria enviado por V.Exa, que nos mereceu a melhor atenção no que se refere, em particular, às conclusões e recomendações, com as quais, também, concordamos e cuja implementação seguramente contribuirá para uma maior fiabilidade, coerência e actualidade da informação.

Como primeira observação, diremos que quando é mencionado no 2.º parágrafo do ponto 1.1.2.3 das "Conclusões" (pág.11) que os relatórios semestrais apresentados abordaram exclusivamente a componente financeira, gostaríamos de referir que no relatório semestral que apresentámos relativo ao P2, constavam indicadores quantificados para as diferentes medidas, para ilustrar a execução material deste programa orçamental.

Igualmente, referiremos a V.Exa que relativamente à alinea a) do ponto 5 das "Recomendações" (pág.16), este Gabinete já solicitou ao DPP, em 1/08/2006, o acesso descentralizado para os Serviços e Instituições do MCTES, incluindo as Instituições do Ensino Superior. Já o tinha feito em 2004, quando o acesso ao SIPIDDAC passou a ser feito via internet, tendo o DPP considerado que por questões de operacionalidade,



GEFCES Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e do Ensino Superior
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

controle da informação introduzida e segurança do sistema não seriam atribuídos acessos a entidades executoras com menos de 10 projectos/subprojectos.

Solicitamos a V.Exa que, no 5.º parágrafo do ponto 2.4 - Entidades Envolvidas (pág. 21), quando se faz referência aos programas orçamentais que o Gabinete de Gestão Financeira da Ciência e Ensino Superior coordena, fosse incluído o *P2 - Investigação Científica e Tecnológica*, dado estar em falta, visto ser um dos três programas coordenados por esta Entidade. Este programa encontra-se correctamente referido no quadro(matriz) da página seguinte do relato de auditoria.

Apenas como esclarecimento ao que é referido no 3.º parágrafo da página 37, respeitante aos projectos incluídos no decurso da execução orçamental e ao significado da palavra "novo", precisamos que se trata, na realidade, de projectos inscritos no decurso da execução orçamental, mas não de projectos que serão iniciados. Em princípio, são projectos que se pretende finalizar, sendo inscritos por aplicação de saldos gerados anteriormente.

Estas são, em suma, as observações que consideramos de realizar ao documento enviado e que agradecemos.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora

Isabel de Carvalho

ICo/

2



Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

Exm^o Senhor
Director-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Vossa Referência: P 04/06-Aud

Nossa Referência:

Data:

14.AGO.2006* 0081

Assunto: **Auditoria ao "Planeamento e Execução do PIDDAC Global"**

Exm^o. Senhor,

Em resposta à v/ comunicação acima referenciada, juntam-se as observações que nos são suscitadas pelo Relato da Auditoria ao Planeamento e Execução do PIDDAC Global, datado 11 de Junho de 2006:

1. Ponto 1 - Sumário

Ponto 1.1.2.1 - Planeamento

3^o parágrafo: esclarece-se que as instruções emanadas pelo DPP através de circulares de preparação do PIDDAC decorrem em grande parte de orientações políticas sobre o respectivo conteúdo, o que influencia a data de publicitação das mesmas por parte deste Departamento.

4^o parágrafo: esclarece-se que no actual modelo não se procede a uma afectação plurianual de verbas; a afectação de verbas é apenas realizada para o ano de orçamento. Por outro lado, sendo o Orçamento de Estado aprovado numa base anual, e não sendo conhecida a disponibilidade de recursos para os anos seguintes, o grau de vinculação dos serviços à execução prevista, neste enquadramento, revestiria sempre muitas limitações. Assim, considera-se que este parágrafo reflectiria melhor os problemas do actual modelo se se adoptasse uma outra redacção, sugerindo-se: "Os valores plurianuais da despesa não decorrem de uma efectiva programação financeira a médio e longo prazo, reflectindo as debilidades do processo de planeamento, em parte afectado pelos constrangimentos que resultam da



metodologia de atribuição de plafonds anuais, sujeitos a cativações e congelamentos significativos e imprevisíveis à data da afectação das verbas a cada projecto. O rigor e credibilidade das verbas inscritas em anos posteriores ao de orçamento, é influenciada pelo facto de não terem character vinculativo já que os *plafonds* são atribuídos anualmente, com reflexos ao nível da calendarização prevista. Esta envolvente, relativa à elaboração do PIDDAC, acaba por deixar maleabilidade no lançamento e gestão dos projectos e programas orçamentais, o que pode desvirtuar uma programação cancelada por Lei da Assembleia da República”

Ponto 1.1.2.2.1 – Alterações Orçamentais

3º. Parágrafo: onde se lê: “... apenas muda o código de orgânica” sugere-se, porque mais preciso, a alteração para “...apenas muda a classificação orgânica de acordo com a nova classificação orgânica atribuída pela DGO”.

Ponto 1.1.2.4 – Execução do PIDDAC 2005

2º parágrafo: esclarece-se que a identificação de 17 projectos sem qualquer dotação orçamental traduz situações de registos “inconsequentes” na base de dados, não eliminados nem cancelados pelas entidades executoras. Neste contexto, a inclusão desta referência nos termos em que é feita parece não ser adequada.

Ponto 1.2 – Recomendações

Alínea 1) Ao Governo, mais concretamente aos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Tendo em conta que a actual lei orgânica do Governo (Decreto-Lei nº. 79/2005, de 11 de Abril) estabelece que “compete ao Ministro de Estado e das Finanças o exercício de poderes de direcção sobre o Departamento de Prospectiva e Planeamento, integrado no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, relativamente à preparação, elaboração, acompanhamento e avaliação da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), ...” considera-se que as referências a título de recomendações ou outras feitas ao MAOTDR, não



deveriam constar do Relato agora apresentado, uma vez que este Ministério não tem atribuições neste âmbito.

Alínea 3) Ao Departamento de Prospectiva e Planeamento

Alínea a): considera-se que a eficácia da implementação deste procedimento é limitada uma vez que no decurso do trimestre os serviços podem continuar a fazer Pedido de Libertação de Crédito (PLC), mesmo que não esteja actualizada a informação no SIPIDDAC, já que a respectiva validação e disponibilização à DGO apenas será concretizada no final do trimestre.

Alínea b): cumpre informar que o DPP elaborou um Relatório "Painel de Indicadores de Acompanhamento e Avaliação" contendo um painel de indicadores de programa e medida para o PIDDAC, o qual, previsivelmente, poderá ser disponibilizado no SIPIDDAC ainda para o Orçamento de 2007.

Alínea 4) À Direcção-Geral do Orçamento e ao Departamento de Prospectiva e Planeamento

Alínea d) considera-se que a elaboração de manual de procedimentos deverá ser feita em conjunto com os coordenadores de programa orçamental.

Ponto 3.3.1 – Planeamento

Página 27, 1º. Parágrafo: esclarece-se que no actual modelo não se procede a uma afectação plurianual de verbas; a afectação de verbas é apenas realizada para o ano de orçamento. Por outro lado, sendo o Orçamento de Estado aprovado numa base anual, e não sendo conhecida a disponibilidade de recursos para os anos seguintes, o grau de vinculação dos serviços à execução prevista, neste enquadramento, revestiria sempre muitas limitações. Assim, considera-se que este parágrafo reflectiria melhor os problemas do actual modelo se se adoptasse uma outra redacção, sugerindo-se: "Os valores plurianuais da despesa não decorrem de uma efectiva programação financeira a médio e longo prazo, reflectindo as debilidades do processo de planeamento, em parte afectado pelos constrangimentos que resultam da metodologia de atribuição de plafonds anuais, sujeitos a cativações e congelamentos significativos e imprevisíveis à data da afectação das verbas a cada projecto. O rigor e credibilidade das verbas inscritas em anos posteriores ao de orçamento, é influenciada pelo facto de não terem carácter vinculativo já que os *plafonds* são



atribuídos anualmente, com reflexos ao nível da calendarização prevista. Esta envolvente, relativa à elaboração do PIDDAC, acaba por deixar maleabilidade no lançamento e gestão dos projectos e programas orçamentais, o que pode desvirtuar uma programação chancelada por Lei da Assembleia da República”

Página 27, 2º. Parágrafo: esclarece-se que as instruções emanadas pelo DPP através de circulares de preparação do PIDDAC decorrem em grande parte de orientações políticas sobre o conteúdo das mesmas, o que influencia a data de publicitação das mesmas por parte deste Departamento

Ponto 3.3.2.1 – Alterações Orçamentais

Página 30, 6º Parágrafo: onde se lê: “... apenas muda o código de orgânica” sugere-se, porque mais preciso, a alteração para “...apenas muda a classificação orgânica de acordo com a nova classificação orgânica atribuída pela DGO”.

Ponto 3.3.4 – Execução do PIDDAC – 2005

Página 36, 8º. Parágrafo: no que se refere ao atraso com que a informação relativa à execução é registada no SIPIDDAC, importa sublinhar que à data de hoje a informação constante do SIPIDDAC para a execução de 2005 se encontra ainda incompleta. O não cumprimento de prazos pelas entidades executoras e coordenadoras condiciona naturalmente o calendário e ritmo de elaboração do relatório de execução por parte do DPP, podendo dar origem a novos atrasos dada a sobreposição com a calendarização de outras tarefas, como seja, em concreto, a preparação do PIDDAC do ano seguinte.

Com os meus melhores cumprimentos.

Departamento de Prospectiva e Planeamento, 14 de Agosto de 2006.

Rel' O DIRECTOR-GERAL,

João Eduardo Gata

DGTC 16 08'06 16770

S.  R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

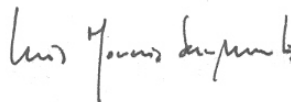
Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc. n.º 04/06 – Audit DA III.1	Por protocolo	Of n.º 29/DSAud/2006 CL 02.01.02 Reg 22.043	16-08-2006

ASSUNTO: Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”

Para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, remete-se, em anexo, a informação n.º 25 elaborada pela Direcção de Serviços de Auditoria desta Direcção-Geral, relativamente ao Relato da Auditoria ao **“Planeamento e Execução do PIDDAC Global”**, realizado por essa Instituição, e cujo processo se encontra identificado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos. *Luís*

O Director-Geral



(Luís Morais Sarmento)

Anexo: Informação n.º 25 da Direcção-Geral do Orçamento.

DGTC 18 08 06 16895



Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)



21 884 63 00 / 21 884 63 47
Fax: 21 884 65 12

Internet: <http://www.dgo.pt>
Email: dgo@dgo.pt



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA

*Comando. Transmite-se à
Direcção Geral do Tribunal de Contas.*

Luis DIRECTOR-GERAL
16.08.2006
Luis Morais Sarmiento

INFORMAÇÃO N.º 25

Nossa referência
CL 02.01.02
Reg 22043

Data
10/08/2006

ASSUNTO: Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”

1. A Direcção-Geral do Tribunal de Contas (TC) realizou uma auditoria de sistemas ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”, no âmbito da qual procedeu à identificação e análise dos subsistemas e dos fluxos de informação respeitantes ao Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), bem como à avaliação da execução de 2005.
2. Constituíam objectivos da auditoria a avaliação dos sistemas de planeamento, de gestão, acompanhamento e controlo do PIDDAC, segundo uma abordagem sistémica, prosseguindo uma perspectiva de eficiência, eficácia e economia dos procedimentos.
3. Em 19 de Julho passado, a Direcção-Geral do Orçamento foi notificada para apresentar, até 14 de Agosto corrente, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto¹, as alegações tidas por convenientes, referentes ao

¹ Com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



salientado no relato de auditoria produzido pelo TC (Processo n.º 4/06 – 2.ª Secção), em especial no que respeita às conclusões e recomendações.

Esta Direcção-Geral solicitou a prorrogação do referido prazo até ao dia 17 de Agosto, que foi autorizada pelo Exm.º Senhor Conselheiro da Área.

O processo foi presente a esta Direcção de Serviços para efeitos de elaboração da resposta ao TC, tendo sido enviada cópia do mesmo à 8.ª, 11.ª, 13.ª, 14.ª Delegações e à Direcção de Serviços de Gestão e Informação Orçamental.

4. Em resposta ao relato da auditoria, designadamente, sobre as conclusões e recomendações, a Direcção-Geral do Orçamento apresenta as seguintes alegações e propostas de alteração de redacção:

4.1. Quanto às alegações

Relato do TC	Alegações da DGO
1.1. - Conclusões	Sobre as conclusões
<p>1.1.1. – Sistemas de informação A informação destinada à elaboração dos mapas que constituem a CGE provém do SCC, do SFA e do SIPIDDAC. No entanto, tem-se observado que os dados constantes no Mapa XV, relativos ao Cap. 50, não são coerentes com os do Mapa II, porque aquele mapa é elaborado com base na informação residente no SIPIDDAC e representa a execução financeira efectiva, enquanto o Mapa II contempla os pagamentos dos serviços integrados e as transferências para os serviços e fundos autónomos, não representando a execução financeira efectiva destes últimos organismos.</p>	<p>A diferença observada entre os dados constantes dos Mapas II e XV da Conta Geral do Estado é recorrente e, tal como o próprio relatório refere, deve-se ao facto de o Mapa II conter os pagamentos dos SI e as transferências para os SFA, enquanto o Mapa XV contém a execução efectiva do PIDDAC que, no caso dos SFA, é influenciada pela utilização de saldos de anos anteriores e pelos saldos gerados no próprio ano.</p> <p>A aludida diferença está associada ao facto de os Mapas serem elaborados com base em conceitos associados a ópticas distintas, sendo a do DPP de planeamento, e a da DGO de tesouraria do Estado.</p>
<p>1.1.2.2.1 — Alterações Orçamentais As alterações orçamentais podem ser da responsabilidade da Assembleia da República ou do Governo. Neste segundo caso, os circuitos variam de acordo com a competência para as autorizar (Ministro da tutela ou das Finanças, ou os dois Ministros em conjunto). Este processo pode ainda envolver os serviços, os coordenadores sectoriais e dos programas, a DGO e o DPP, factor que contribui para a ineficiência do processo. É da responsabilidade dos serviços e dos coordenadores sectoriais e dos programas orçamentais a garantia de que todas as alterações registadas no SIPIDDAC sejam reflectidas no SICPIDDAC/SCC ou no SFA e vice-versa. As alterações orçamentais que envolvem a mudança de codificação orgânica de um projecto, devido ao procedimento de registo, induzem a incorrecções de análise. Nesta situação, a DGO encerra o projecto e cria um com um novo código de orgânica, enquanto que o DPP não o dá por terminado, apenas muda o código de orgânica. O procedimento seguido pela DGO não permite o</p>	<p>No ponto 1.1.2.2.1.- Alterações Orçamentais, refere-se que o circuito processual das alterações orçamentais é muito pesado e que nas alterações que envolvam mudança da classificação orgânica, a DGO encerra o projecto e abre um novo projecto com um novo código de actividade, o que induz a incorrecções de análise na execução do projecto. Relativamente à primeira questão colocada pelo Tribunal de Contas (TC), também se reconhece que o circuito processual definido no despacho de gestão para o PIDDAC é muito pesado e carece de ser reformulado no sentido de contribuir para uma melhor execução desta área do OE. Quanto à segunda questão, a alteração da metodologia seguida pela DGO passa pela modificação da própria estrutura do OE no que respeita às actividades, permitindo que na área do investimento estas assumam o código do projecto do SIPIDDAC, o qual acompanharia o projecto independentemente do serviço onde se inscrevesse. Porém, esta solução passa pela alteração das aplicações informáticas, que neste momento não</p>





Relato do TC	Alegações da DGO
<p>acompanhamento da evolução do projecto a partir da mudança do código de orgânica, visto que o sistema informático não permite manter o código de identificação do projecto, surgindo assim um novo projecto sem ligação ao inicial, que é encerrado (cf. ponto 3.3.2.1).</p>	<p>permitem a atribuição de códigos de actividade com mais de três dígitos.</p>
<p>1.1.2.2.1 — Pagamentos Os serviços integrados, para poderem efectuar os pagamentos, enviam à DGO o pedido de libertação de créditos, indicando os compromissos assumidos e a assumir. Após análise do PLC e quando este preenche todos os requisitos, a 14ª Delegação aprova-o através do SCC. Sempre que o PLC é autorizado, os serviços podem efectuar os pagamentos através do SIC, emitindo meios de pagamento directamente sobre o Tesouro e a favor dos respectivos fornecedores. À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando ordem de transferência da verba para as contas dos serviços e fundos autónomos. Os registos atinentes à execução financeira do PIDDAC são efectuados no SICPIDDAC, pelos serviços integrados, e no SFA, pelos serviços e fundos autónomos. Periodicamente, o DPP acede a estes sistemas e efectua a importação da informação para o SIPIDDAC. Existem casos em que esta importação não é concretizada, em virtude da desigualdade da estrutura da informação nos sistemas, concorrendo para este facto diversas situações, designadamente, as alterações orçamentais, em particular a desagregação de alíneas efectuadas num só sistema. Posteriormente, para permitir que a informação possa ser integrada, a estrutura tem que ser ajustada entre os sistemas ou a informação tem que ser novamente registada no SIPIDDAC. A execução física dos projectos é registada directamente no SIPIDDAC. Todavia, a actualização desta informação tem sido realizada com pouca frequência, sendo "actualizada" antes da elaboração do relatório semestral e após a elaboração das contas de gerência. O DPP está a elaborar uma tabela de indicadores físicos, que prevê disponibilizar em 2007, a utilizar nas fases de elaboração e execução do PIDDAC (cf. ponto 3.3.2.2).</p>	<p>No ponto 1.1.2.2.1. Pagamentos é referido que, periodicamente, o DPP importa do SICPIDDAC os dados da execução financeira, o que se efectua com muita dificuldade devido à diferente estrutura da informação decorrente, essencialmente, das alterações orçamentais que são feitas apenas numa das aplicações informáticas, particularmente a desagregação das rubricas orçamentais em alíneas. Sobre esta questão importa salientar que a 14ª Delegação não aceita que os serviços executores promovam propostas de alterações orçamentais que não venham acompanhadas dos mapas comprovativos de que foram lançadas no SIPIDDAC, nem admite PLC's que incluam alterações orçamentais que não tenham sido lançadas nesta aplicação, procurando, por esta via, contribuir para a consolidação das bases de dados. Quanto à questão da desagregação das rubricas orçamentais em alíneas, é uma questão técnica que se espera que esteja devidamente esclarecida com o DPP. Convém, no entanto, recordar que de acordo com o despacho de gestão, os serviços carregam no SIPIDDAC as alterações orçamentais quando desencadeiam a proposta e no SIC só depois da proposta ser autorizada pelas entidades competentes, o que só por si gera diferenças na informação carregada nas duas aplicações.</p>
<p>1.1.2.3 - Avaliação e Controlo A avaliação da execução dos programas orçamentais e a elaboração dos respectivos relatórios cabem ao Ministério coordenador de cada programa, em articulação com os Ministérios</p>	<p>No ponto 1.1.2.3. Avaliação e Controlo é referido, relativamente aos SFA, que a DGO aprova os PLC destes serviços sem atender aos saldos existente na sua posse. Os saldos em questão ao não serem utilizados e entregues nos</p>



Relato do TC	Alegações da DGO
<p>envolvidos na sua execução.</p> <p>Durante a execução de 2005, relativamente aos vinte e cinco programas orçamentais, foram elaborados e enviados ao DPP só quatro relatórios semestrais, abordando exclusivamente a componente financeira, e dez relatórios anuais, dos quais só três contemplavam a execução física.</p> <p>A entidade coordenadora do programa orçamental, enquanto interlocutor designado para centralizar a comunicação entre o DPP e os executores, não assegurou que as entidades coordenadoras sectoriais e as entidades executoras procedessem ao carregamento adequado e atempado da informação relativa à execução, incluindo os indicadores físicos. Esta condição é indispensável à elaboração de relatórios de execução dos programas orçamentais apoiados em indicadores que permitam a verificação do grau de realização dos objectivos fixados. O registo da informação relativa à execução física, ao não ser efectuado no SIPIDDAC de forma sistemática, impossibilita o acompanhamento e o controlo oportuno da execução física com a execução financeira.</p> <p>O controlo efectuado pelo DPP tem subjacente o conceito de investimento e reflecte-se sobretudo no orçamento inicial, desde a atribuição do <i>plafond</i> por Ministério até à concessão de visto aos projectos e rubricas de classificação económica inscritos no PIDDAC. No decurso da execução orçamental, envolve essencialmente os pedidos de alterações orçamentais e a cativação de verbas.</p> <p>A DGO efectua um controlo sistemático da legalidade e da regularidade da despesa pública, tanto ao nível das alterações orçamentais e das verbas cativas como dos pedidos de libertação de créditos. Este controlo envolve a verificação dos registos da execução financeira, no caso dos serviços integrados, sendo considerado, no pedido de libertação de créditos, os valores do saldo e os compromissos a assumir.</p> <p>Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a situação não se processa do mesmo modo. A transferência de verba solicitada é efectuada, por vezes, sem ser considerado o saldo existente. Assim, o saldo das verbas inscritas no Cap. 50, requisitadas por estes serviços e não utilizadas, ao não serem repostas como receitas do Estado, constituem receita do respectivo orçamento privativo do ano seguinte. Este procedimento não cumpre o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que refere que as requisições de verbas efectuadas pelos serviços e fundos autónomos devem ser as estritamente indispensáveis à sua actividade. Esta situação tem vindo a verificar-se ao longo dos anos, o que contribui para sobrevalorizar a despesa registada na CGE.</p>	<p>cofres do Estado, transitam para o ano seguinte e convertem-se em receita própria do organismo, contrariando o estabelecido no n.º 3 do art. 7.º do DL n.º. 57/2005, de 4 de Março. Acresce, ainda, que este procedimento contribui para sobrevalorizar a despesa registada na CGE.</p> <p>Sobre esta questão refere-se que, nos termos do normativo legal mencionado pelo TC, os PLC's destes organismos são entregues na Delegação acompanhados de mapa de aplicação de fundos, a enviar pelos respectivos serviços, no qual tem de ser incluído o saldo que declaram ter na sua posse.</p> <p>Quanto ao facto de os saldos não serem entregues nos cofres do Estado e serem integrados no orçamento privativo dos serviços em causa como receitas próprias, salienta-se que segundo a legislação em vigor (Lei do Enquadramento Orçamental, Lei do OE, DL de Execução Orçamental e Despacho de Gestão para o PIDDAC) só podem transitar para o ano seguinte saldos de dotações do OE para os quais exista norma expressa na Lei nesse sentido e, de acordo com as orientações da DGO, estes saldos ficam associados à fonte de financiamento 310 – Esforço Financeiro Nacional – Estado - Receitas Gerais.</p>





Relato do TC	Alegações da DGO
<p>Quando são realizadas transferências de verbas para o sector empresarial do Estado, ou mesmo para fora do sector público, não existe qualquer controlo sobre a aplicação real dos fundos.</p> <p>Os controlos efectuados não consideram a verificação física dos projectos, limitando-se à avaliação da execução da componente financeira, o que não permite a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos (cf. ponto 3.3.3).</p>	
<p>1.2 Recomendações</p> <p>2) À Direcção-Geral do Orçamento</p>	<p>Sobre as recomendações à Direcção-Geral do Orçamento</p>
<p>a) Disponibilizar atempadamente, ao DPP, a tabela com a classificação orgânica, de modo a ser utilizada, em tempo útil, na inscrição do orçamento de investimento.</p>	<p>Relativamente às recomendações feitas à DGO esclarece-se, que para o orçamento de 2007 já foi disponibilizada ao DPP, na primeira quinzena de Julho, a tabela da classificação orgânica</p>
<p>b) Elaborar tabelas de alíneas e subalíneas, para situações sujeitas a este tipo de identificação, a utilizar nos trabalhos de preparação dos orçamentos, bem como contemplar as validações e condições de utilização, de forma a poderem ser implementadas no SIPIDDAC.</p>	<p>Quanto à elaboração de uma tabela de alíneas, trata-se de uma tarefa muito difícil de concretizar, pois seria impossível cobrir todas as situações. Optou-se por informar o DPP da metodologia correcta para a inscrição destas rubricas, uma vez que é uma questão técnica e o DPP é a primeira entidade que tem contacto com a proposta de orçamento dos serviços. Recorde-se que o carregamento do orçamento de investimento por interface é um processo recente, que vem sendo melhorado anualmente (alínea (b)).</p>
<p>c) Condicionar a aprovação dos PLC ao registo da informação relativa à componente física no SIPIDDAC ou à justificação da ausência da mesma.</p>	<p>Relativamente à questão colocada na alínea (c), tendo em conta a falta de recursos humanos e a forma como é gerida esta área do orçamento, trata-se de uma alteração que deverá ser devidamente ponderada, sob pena de poder criar dificuldades ao nível da execução, já de si difícil nesta área.</p>
<p>d) Garantir que os Mapas II e XV constantes na CGE sejam coerentes no que respeita à contabilização da despesa efectiva, garantindo, assim, a não sobrevalorização da despesa na CGE.</p>	<p>A alínea (d), já se encontra justificada nas alegações sobre o ponto 1.1.2.2.1. (Pagamentos).</p> <p>Acresce, entretanto, referir que a diferença identificada está associada ao facto de os Mapas serem elaborados com base em conceitos associados a ópticas distintas, sendo a do DPP de planeamento, e a da DGO de tesouraria do Estado.</p>
<p>e) Identificar sempre os projectos pelo mesmo código, actualmente atribuído pelo DPP, e não por codificação orgânica e actividade/projecto, sendo, assim, possível manter o histórico do projecto, independentemente do organismo que o executa.</p>	<p>Quanto à alínea (e), está justificada na parte final do segundo parágrafo das alegações sobre o ponto 1.1.2.2.1 (Alterações orçamentais).</p>
<p>4) À Direcção-Geral do Orçamento e ao Departamento de Prospectiva e Planeamento</p>	<p>Sobre as recomendações à Direcção-Geral do Orçamento e ao Departamento de Prospectiva e Planeamento</p>
<p>a) Contribuírem para uma adequada comunicação e coordenação recíproca, no sentido de rentabilizar as sinergias, os conhecimentos e as práticas prosseguidas, diferentes mas complementares. Sempre que a DGO preveja alterações, deve comunicá-las atempadamente ao DPP e vice-versa.</p>	<p>Relativamente às recomendações feitas à DGO e ao DPP refere-se, no que respeita ao capº. 50, que todas as alterações orçamentais de que a 14ª Delegação tem conhecimento, ou são transmitidas ao DPP ou é exigido o seu carregamento pelos serviços no SIPIDDAC (alínea a) do ponto 4.).</p>
<p>b) Publicitarem as circulares atinentes à preparação do PIDDAC/OE em data que permita o</p>	<p>Relativamente ao planeamento, a função da DGO tem sido muito prejudicada, limitando-se à técnica</p>





Relato do TC	Alegações da DGO
adequado planeamento e registo da informação	de orçamentação e à verificação do cumprimento das normas constantes da circular da DGO, tendo em conta a data em que o orçamento costuma ser disponibilizado.
c) Assegurem a actualização periódica do registo da execução do PIDDAC, criando as condições para a eficiente importação dos dados do SICPIDDAC/SCC e do SFA para o SIPIDDAC.	Quanto à alínea c), não se vê impedimento à sua concretização. Tendo em conta que o DPP tem acesso à informação da DGO, pode sempre verificar as anomalias, antes de proceder à importação da informação.
d) Promoverem a elaboração de um manual de procedimentos atinentes ao planeamento, execução, acompanhamento e controlo do PIDDAC.	O despacho de gestão para o PIDDAC já é, de certo modo, um pequeno manual de procedimentos para a execução desta área do OE (alínea d)).
e) Procederem, com base numa amostragem adequada, ao acompanhamento e controlo da execução dos projectos (componente física e financeira). As acções de controlo devem decorrer ao longo do ano e contemplar a adequada segregação de funções entre essas acções e os procedimentos de gestão.	Quanto à alínea e) do ponto 4, proceder por amostragem ao acompanhamento e controlo da execução dos projectos de forma sistemática, na sua componente financeira, física e material, salienta-se que nas atribuições da DGO apenas cabe a componente financeira. Esta tem sido efectuada ao nível do Ministério, das fontes de financiamento, da medida e do programa orçamental, com periodicidade.

No relato identificaram-se algumas incorrecções na descrição de procedimentos que a seguir se discriminam e para as quais se apresenta uma sugestão de alteração:	
Relato do TC	Proposta de redacção
1.1.2.1. – Planeamento Aprovado o OE, a informação orçamental residente no SOE é transferida para o SCC/SICPIDDAC (no caso dos serviços integrados) e para o SFA (no caso dos serviços e fundos autónomos) e é disponibilizada aos coordenadores e aos serviços executores, para permitir o registo da execução (cf. ponto 3.3.1).	Aprovado o OE, a informação orçamental residente no SOE é transferida para o SCC (no caso dos serviços integrados) e para o SFA (no caso dos serviços e fundos autónomos) e é disponibilizada aos coordenadores e aos serviços executores (SIC), para permitir o registo da execução (cf. ponto 3.3.1).
1.1.2.2.1. - À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando ordem de transferência da verba para as contas dos serviços e fundos autónomos.	À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando origem ao aumento do crédito nas contas orçamentais dos serviços (SIC), na Direcção Geral do Tesouro, para que estes possam emitir pagamentos.
1.1.2.3. – Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a situação não se processa do mesmo modo. A transferência de verba solicitada é efectuada, por vezes, sem ser considerado o saldo existente.	Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a situação não se processa do mesmo modo. A transferência de verba solicitada é efectuada, por vezes, sem ser considerado o saldo existente no orçamento privativo.
1.2. 4-c) Assegurem a actualização periódica do registo da execução do PIDDAC, criando as condições para a eficiente importação dos dados do SICPIDDAC e do SFA para o SIPIDDAC.	Assegurem a actualização periódica do registo da execução do PIDDAC, criando as condições para a eficiente importação dos dados do SCC e do SFA para o SIPIDDAC.
1.2. 5-b) Garantirem que todas as alterações orçamentais sejam reflectidas nos sistemas envolvidos, designadamente, no SFA, no SIC/SCC	Garantirem que todas as alterações orçamentais sejam reflectidas nos sistemas envolvidos, no SFA, no SCC e no SIPIDDAC.



e no SIPIDDAC.	
3.2 – Figura 1 – Sistemas envolvidos na gestão do PIDDAC	<p>- Sistema SFA (assinalado a vermelho) deve ser um quadrado (serviço)</p> <p>- Sistema SFA (da DGO) deve ser assinalado a vermelho</p> <p>- A ligação do SFA para o SOE não existe – é só no sentido SOE para SFA</p> <p>- A ligação do CGE para o SCC não existe – é só no sentido do SCC para o CGE</p> <p>- A ligação no SCC para o SCR não existe</p> <p>- A ligação do SCC para o SIPIDDAC não existe</p> <p>- A ligação do SFA para o SIPIDDAC não existe</p> <p>- Ligação do SRH para o SOE não existe</p> <p>- O sistema SIC deve ser SICPIDDAC</p> <p>- A ligação SCR e SGI é nos dois sentidos</p> <p>- A ligação SGI e SCE é nos dois sentidos</p> <p>- A ligação entre as ENT. COBRADORAS e o SCE é nos dois sentidos</p> <p>- A ligação entre o SGT e a SIBS tem os dois sentidos</p> <p>A título meramente informativo refere-se que este circuito de informação já tinha sido validado pela DSGIO.</p> <p>Quanto às ligações dos sistemas da DGT, devem ser validadas por aquela Entidade.</p>
3.2. - Pág. 24 - A utilização de <i>standards</i> facilita os acessos aos sistemas e a integração de dados, bem como a exportação e importação de informação entre estes e as entidades externas.	As interfaces utilizadas são específicas destes sistemas. Não se compreende a frase: "a utilização de <i>standards</i>"
3.2. – Pág 24 - Esta situação deve-se também ao facto dos serviços efectuarem alterações orçamentais no SIC/SCC e no SFA, durante a execução, que não são reflectidas no SIPIDDAC. ...De realçar, ainda, que o código que identifica uma actividade/projecto no SIC/SCC não é coincidente.	Esta situação deve-se também ao facto dos serviços efectuarem alterações orçamentais no SICPIDDAC e no SFA, durante a execução, que não são reflectidas no SIPIDDAC. ... De realçar, ainda, que o código que identifica uma actividade/projecto no SICPIDDAC não é coincidente.
3.3.1. - Quando a tabela com as codificações orgânicas se tornou definitiva, a 14ª Delegação comunicou-a ao II e este disponibilizou-a ao DPP. ...O II importou a informação recebida para o SOE e disponibilizou-a às delegações.	Quando a tabela com as codificações orgânicas se tornou definitiva a DGO informou o II e este disponibilizou-a ao DPP. ...O II importou a informação para o SOE e disponibilizou-a às delegações.
3.3.2.2 - Os registos aceites e processados pelo SCC são enviados para o sistema SGT e deste para a SIBS. ...À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para serem analisados, e, quando estes preenchem todos os requisitos, são libertadas as verbas.	As ordens de pagamento processadas pelo SCC são enviadas para o sistema SGT e deste para a SIBS ...À semelhança dos serviços integrados, também os serviços e fundos autónomos remetem os PLC à DGO, para serem analisados e, quando estes preenchem todos os requisitos, são libertadas as verbas.
Anexo II - A plataforma utilizada nestes sistemas, com excepção do SCC e do SIC, é o sistema operativo LINUX, o sistema de gestão de base de dados (SGBD) Oracle, sendo disponibilizados para consulta aos utilizadores com a ferramenta Discoverer, versão <i>web</i> , como <i>interface</i> . O SCC reside numa máquina com o sistema operativo OS2200 e inclui o SGBD RDMS ... O SCC centraliza a informação relativa à contabilização de despesas e à autorização dos	A plataforma utilizada nestes sistemas, com excepção do SCC e do SIC, é o sistema operativo LINUX, o sistema de gestão de base de dados (SGBD) Oracle, sendo disponibilizados para consulta aos utilizadores com a ferramenta Discoverer, versão <i>web</i> , como <i>interface</i> . O SCC reside em máquinas com o sistema operativo LINUX e SGBD ORACLE, ... O SCC centraliza a informação relativa à contabilização de todos os movimentos

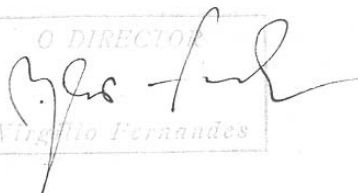
PLC. É estruturado por diversos módulos, nomeadamente, os utilizados na gestão do PIDDAC, a saber:	contabilísticos. É estruturado por diversos módulos, a saber:
Anexo II – Figura 10	- Eliminar a ligação de Delegações para SCC - Ligação entre SCC –consulta- e Delegações, deve ser alterado o sentido da seta.
Anexo II – Página 43 - último parágrafo Processamento a pedido - consiste em processamentos que ocorrem consoante os pedidos dos utilizadores.	Processamento a pedido - consiste em processamentos que ocorrem consoante os pedidos da DGO.
Anexo II – Figura 12	- A ligação entre o SCC e o SCR não existe - A ligação entre o SCC e o SGT não é a tracejado - A ligação entre o SCC e o CGE só tem um sentido: do SCC para o CGE - A ligação entre o SGT e o CGE não existe - O sistema é SRH e não SHR A título meramente informativo refere-se que este circuito de informação já tinha sido validado pela DSGIO. Quanto às ligações dos sistemas da DGT, devem ser validadas por aquela Entidade.

5. Assim, consideramos que deve ser dada resposta ao Exm.º Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas em conformidade com a análise efectuada

À consideração superior

Pel'A Chefe de Divisão

(Cecília Ferreira)


O DIRECTOR
Virgílio Fernandes

Ao Ex.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V. Ref.ª	V. Ofício	N. Ref.ª	Data	N. Ofício
			17AGO06	3487

Assunto: V/ Auditoria ao “Planeamento e execução do PIDDAC Global”

Informo V/Exa. que, relativamente ao referido no relatório de auditoria relativo ao Processo N.º 04/06 Audit DA III.1, nos termos da legislação aplicável e, em especial, no que respeita às suas conclusões e recomendações, nada há a alegar.

Com os melhores cumprimentos

O Director



(Pedro Croft de Moura)

JG/





GPPAA
Gabinete de Planeamento
e Política Agro-Alimentar
Ministério da Agricultura,
do Desenvolvimento Rural e das Pescas

-02047 06-08-21

Ex.mo Senhor
Director - Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	DATA
	Proc. n.º 04/06-Audit. DA III.1 167/DAA	4908	06-08-17

ASSUNTO: **AUDITORIA AO “PLANEAMENTO E EXECUÇÃO DO PIDDAC GLOBAL”**

1. Tendo presente o ofício de V. Ex.^a acima identificado, que remete o Relato da “Auditoria ao Planeamento e Execução do PIDDAC Global”, informa-se que o mesmo foi visto atentamente.
2. O referido Relato descreve de forma clara as funções dos serviços intervenientes, as fases e circuitos relacionados com a elaboração, gestão e execução, controlo e avaliação do PIDDAC, bem como identifica dificuldades, partilhadas por esta Entidade Coordenadora, relacionadas, nomeadamente, com a necessidade de disponibilização em tempo oportuno do *plafond* para elaboração do PIDDAC do ano seguinte, com o “pesado” circuito de autorização de algumas alterações orçamentais, com a necessidade de obtenção da informação sobre a execução material dos projectos, e com a existência de diversas bases de dados cuja compatibilidade deverá ser melhorada.
3. Quanto às recomendações propostas merecem, na generalidade, a nossa concordância. Considera-se, no entanto, que a recomendação de a DGO vir a condicionar a aprovação dos PLC ao registo da informação relativa à componente física deverá ser ponderada, uma vez que provocará estrangulamentos à execução financeira dos projectos. As dificuldades na actualização da execução física prendem-se, nomeadamente, com as características de muitas das despesas de investimento cujo início da execução financeira exige a concessão de adiantamentos, antecedendo

nesses casos a execução material; com as dificuldades que algumas entidades têm na obtenção sistemática dessa informação; com o processo de registo no SIPIDDAC que é bastante moroso e com a falta de interligação existente entre os sistemas de informação das entidades gestoras de programas e o SIPIDDAC.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora



(Rita Horta)

MLS/MLS

DGTC 23 08'06 17091

Rua Padre António Vieira, 1 1099-073 LISBOA
Telef: 213 819 300 FAX: 213 876 635 Linha de Atendimento: 213 886 423
E-mail: gppaa@gppaa.pt Home page: www.gppaa.pt

2



Tribunal de Contas

CAPÍTULO V

*Subsídios, Créditos e Outras
Formas de Apoio Concedidas
pelo Estado*



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Of. 15.042

Sua comunicação de
27/11/2006

Nossa referência
N.º.
10.04.01/DSCO

Data
06/12/2006

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2005 RELATIVO A:

- PONTO 5.1.1 - "CONCESSÃO DE APOIOS NÃO REEMBOLSÁVEIS, DO CAP.º V - "SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO"

Em satisfação do que nos é pedido somos a tecer os seguintes comentários ao Anteprojecto em apreço:

1. aprez-nos registar a observação do Tribunal de que na CGE de 2005 se verifica um alargamento substancial das rubricas de classificação económica abrangidas pelos mapas 2 e 3, embora, refira, também, não estarem ainda evidenciados os auxílios concedidos por muitos organismos. As nossas Delegações vão sensibilizar os serviços tutelados pelos ministérios a que dão apoio, para esta situação;
2. reiteramos os comentários feitos ao Anteprojecto à CGE de 2004, que passamos a transcrever:
 - "que as recomendações/observações quanto ao conteúdo do classificador económico das receitas e despesas públicas, com implicações ao nível de artigo na receita e/ou da rubrica de despesa ou, eventualmente, a um nível inferior, serão tidas em consideração e objecto de análise em futuras revisões/ajustamentos que venham a ocorrer. Tratando-se de um classificador novo, para aplicação a todo o Sector Público Administrativo é natural, em nosso entendimento, a eventual necessidade de pequenos ajustamentos;



S. R.

- 2 -

- que tendo em vista, uma correcta catalogação das despesas públicas esta Direcção-Geral vai promover a distribuição do Anteprojecto em análise pelas suas delegações que acompanham a execução orçamental dos vários ministérios, por forma a ser dado conhecimento aos serviços pagadores, intervenientes nas observações do Tribunal. Algumas destas despesas repetem-se ano após ano;"

Com os melhores cumprimentos. *fnou*

O DIRECTOR-GERAL,

Luís Morais Sarmento

(LUIS MORAIS SARMENTO)

FN/JR

21 834 62 00 / 21 834 62 20 Fax: 21 834 64 91
351 218824962
Rua de Alameda, 5 - 2º 1149-004 Lisboa (Portugal) 1149-004

002

DGA-GAB.DIR.GERAL

07/12 2006 QTI 12:48 FAX 351 218824962



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Ofício n.º 12.275 DA II	3 de Outubro de 2006	N.º 2006 / 28.559 DSCO 10.04.01	2006-10-06

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005 – Área dos benefícios fiscais (ponto 5.2).

Em satisfação do solicitado, sou a informar que esta Direcção-Geral, de uma forma geral, nada tem a acrescentar aos comentários produzidos, afigurando-se, contudo, de precisar o seguinte:

- os elementos vertidos na Conta Geral do Estado são os fornecidos pelos serviços administradores destas receitas;
- as divergências mencionadas e que têm a ver com os valores apresentados nas Contas de 2004 e 2005, são explicados pelo facto de estarmos em presença de valores que posteriormente foram corrigidos. O que aconteceu nestes anos, poderá também ocorrer em 2005/2006 e assim sucessivamente. Não nos parece, todavia, que esta situação seja motivo para fazer constar das Contas do Estado apenas os valores quando se tem a certeza que os mesmos não são passíveis de modificação.
- que a bem do rigor e transparência da execução orçamental, partilhamos da observação de que se continuem a envidar esforços no sentido do item da despesa fiscal ser o mais abrangente possível. À semelhança do ocorrido em anos anteriores, contamos alertar as entidades administradoras das receitas a que está subjacente a despesa fiscal, para este e outros comentários, que entendamos relevantes.

Com os melhores cumprimentos, *Luís Morais Sarmento*

O DIRECTOR-GERAL,

(Luís Morais Sarmento)

JR/JH

BGTC 09 10 06 19281



AO
TRIBUNAL DE CONTAS
Exma Sr^a Dra^a Maria Augusta Alvito
Av.Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Referência: UFP-174/06

Data: 17.10.2006

Assunto:
Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005 – Área dos benefícios fiscais (ponto 5.2)
Ref^a. DA II

Em resposta à vossa carta com a referência DA II, que capeia o Anteprojecto do Parecer em epígrafe, e para cumprimento do estabelecido no Art^o 13^o da Lei n^o 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n^o 48/2006, de 29 de Agosto e do n^o 3 do art^o 73^o da Lei n^o 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n^o 48/2004, de 24 de Agosto, apresentamos os seguintes comentários.

Para o efeito, anexamos a Informação N^o 2650/2006 da Unidade de Incentivos às Empresas.

Colocamo-nos à vossa disposição para qualquer esclarecimento que considerem necessário.

Com os melhores cumprimentos,



Miguel Cruz
Vogal do Conselho Directivo

CC

Anexo(s): o referido

DETC 18 10 06 19952



IAPMEI		UFP
N.º	Data	
	17/10/2006	
Carta <input type="checkbox"/>	Fax <input type="checkbox"/>	Outros <input type="checkbox"/>

Informação nº 2650/2006

Para: Unidade de Fiscalização de Projectos

De: UIE - Direcção

Data: 17-10-2006

Assunto: Ante Projecto de Parecer sobre CGE/2005 Área dos Benefícios fiscais

Após apreciação das conclusões do Ante-Projecto de Parecer, refiram-se os seguintes aspectos:

Ponto 5.2.4.2 - Processo de concessão, verificação e controlo dos benefícios fiscais,

Neste ponto são feitas as seguintes referências (página V.12):

(...)

"No que concerne ao acompanhamento e verificação dos projectos apurou-se que, conforme foi referido no Parecer sobre a CGE de 2004, o IAPMEI apresentou à DGCI, em finais de 2004, uma proposta de metodologia para a medição do grau de cumprimento dos objectivos contratuais..."

Refira-se, a propósito, que naquele Parecer se tinha observado que os métodos de cálculo utilizados pelos diferentes serviços da Inspeção Tributária não eram uniformes.

... De acordo com aquela metodologia, a percentagem dos factores de ponderação a ter em conta na fórmula de cálculo do GCC, quando se verifica superação de algum dos objectivos contratuais, deve corresponder ao máximo previsto no respectivo factor de ponderação... "

No entender do IAPMEI, no cálculo do GCC deveria ser aceite a compensação entre os objectivos que o compõem. Assim, se num objectivo o promotor ficar aquém do mesmo poderia compensar nos outros caso fique acima do previsto.

O GCC é global pelo que se justifica a compensação na medida em que o que deverá somar 100% é o somatório dos ponderadores e não o somatório do resultado após a aplicação dos mesmos. Este é o procedimento em aplicação no âmbito do SIME, pelo que, como na maioria dos casos, os investimentos configuram candidaturas simultâneas a incentivos financeiros e a benefícios fiscais cujos objectivos devem ser avaliados da mesma forma.

Ponto 5.2.4.3.1 - Decreto-Lei nº401/99

Relativamente à situação da candidatura 00/16950, é referido um atraso na apreciação superior a 6 meses.

Sobre este aspecto, refira-se que candidatura em questão abrange incentivos financeiros ao abrigo do SIME (Portaria n.º 262/2004) e incentivos fiscais ao abrigo dos DL 401/99 e 409/99.

O projecto carece de parecer da Instituição de Crédito nos termos previsto do Regulamento do SIME, sem o qual a análise não pode ser concluída pelo IAPMEI.

Refira-se ainda, o IAPMEI aguarda parecer do ICEP relativo à componente de Internacionalização.

Ponto 5.2.4.3.2 Decreto-Lei nº409/99

Refira-se antes de mais que existe uma referência incorrecta ao número do projecto 00/5647 da empresa OFICINA DA ILUSÃO - PRODUÇÃO DE ESPETÁCULOS, L.DA. O número correcto deste projecto é o 00/15647.

Esta candidatura foi apresentada no âmbito do SIME, tendo-se concluído pela impossibilidade de aceitação da mesma face à vigência da suspensão de apoios em LVT determinada pelo Despacho n.º 26 566/2002.

Assim, o IAPMEI enviou ofício ao promotor em 27/08/2004 na sequência de reunião prévia, comunicando a não aceitação da candidatura tendo esta sido objecto de anulação em 2005-05-18.



Relativamente ao processo 00/16950, aplica-se o referido acima relativamente ao DL 401/99.

Relativamente ao processo 01/2000, o IAPMEI procedeu ao envio do parecer e minuta do contrato para a DGCI em 14/10/2004. Tendo a DGCI constatado a necessidade de proceder a correcções à minuta do contrato, foi remetida nova minuta em 09/05/2006.

O Director

(Pedro Cilínio)

Fax nº 14210/06

Para: Tribunal de Contas
Direcção Geral do Tribunal de Contas

Nº Fax: 21 793 6093

De: Icep Portugal

Att: Exmº Sr. Director Geral

UIF – Unidade de Incentivos Financeiros

V/ Refª: DA II

Nº páginas: 1

Data: 06-10-16

V/ Refª Proc. UIF.06/BF/RHC

Assunto: Ante-projecto de parecer sobre a CGE/2005 – Área dos benéficos fiscais (ponto 5.2)

Exmº Senhor,

Em resposta à vossa carta, sobre o assunto referido em epígrafe, informa-se que o Icep Portugal após análise do ante-projecto de parecer sobre a CGE/2005, não tem qualquer comentário a fazer ao mesmo documento.

Contudo e dado que o Icep Portugal, não consegue identificar de forma precisa os projectos, pelos respectivos códigos apresentados no quadro da página V. 15 , solicita-se à vossa instituição, caso seja possível nesta fase, o envio do nome das empresas, salientando-se que, neste momento, existem dois projectos em processo de acompanhamento de notificação efectuada junto da Comissão Europeia, um processo referente à candidatura da Codex, S. A. e outro da Orfama – Organização Fabril de Malhas, S. A. para os quais o Estado Português ainda não obteve resposta de decisão sobre as mesmas.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho Directivo



Abel Cubal de Almeida



Agência
Portuguesa para o
Investimento

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 17 de Outubro de 2006

Ref: 2006.ENV.PO.1311

Assunto: Parecer sobre a CGE/2005 – Comentários ao relato de auditoria aos Benefícios Fiscais de natureza contratual (artº 39 do EBF).

Estimado Sr. Director-Geral

Em resposta ao ofício 12278, de 3 de Outubro de 2006, levo ao conhecimento de V. Exa. os comentários da API ao relato referido em epígrafe:

Página 15: Processo 01/00401 - Gestamp

Processo em análise na API há mais de um ano – processo transferido do ICEP cerca de seis meses após a apresentação da candidatura

A candidatura 01/00401 – Gestamp, transferida do ICEP para a API, não reunia condições de elegibilidade, tendo essa conclusão sido transmitida à empresa, que por carta de 23 de Maio de 2006 desistiu da candidatura

Página 23: Identificação dos projectos

No quadro desta página estão indicados os códigos 43/02172 e 43/02146, relativos aos projectos das empresas Labesfal e Labicer. Os códigos correctos são, respectivamente 43/02162 e 43/02166. Os projectos com o código T (primeira coluna), nº .../00409, foram identificados através do fax nº 6 – DAI, de 13/10/2006.

Página 24: Tempo despendido na análise

A análise efectuada não distingue processos API e processos transferidos de outras entidades. Através dos quadros enviados pelo fax referido, pode concluir-se que a API tem conseguido tempos médios de análise mais reduzidos nas candidaturas que lhe foram directamente apresentadas (média cerca de 11 meses). No que respeita a candidaturas transferidas de outras entidades, os tempos médios estão influenciados pela análise que teve início nestas entidades (cuja média é cerca de 50 meses). Assim é difícil uma redução rápida da média global.

CGTC 18 10 06 19919



Os processos mais longos prendem-se sempre com negociações pré contratuais demoradas e ou reestruturações das empresas com implicação nos investimentos objecto das candidaturas, como são os casos de: Sapec Agro, Lactogal-Quejaria, Portucel (desistiu), Soporcel (contrato já assinado), Ricardo Gallo (contrato já assinado), Santos Barosa (contrato já assinado)

Sem prejuízo do empenhamento da API na melhoria do cumprimento dos prazos legais, há dois factores que contribuem para que tal objectivo nem sempre seja alcançado, ambos relacionados com o Regime Contratual instituído pelo Decreto-Lei 203/2003:

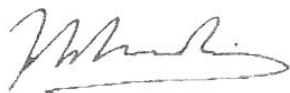
- A API deve obter Mandato prévio do Ministro da Economia e Inovação e do Ministro das Finanças para poder encetar negociações com o promotor;
- A natureza negocial do Contrato de Investimento leva a que as negociações do clausulado, dos objectivos a cumprir e da forma de avaliação dos resultados, bem como dos critérios de autonomização dos efeitos do projecto na colecta da empresa sejam geralmente demoradas.

Acresce também que, em 2004, a DSBF alterou os procedimentos até aí vigentes, obrigando a que as Assembleias Municipais quantificassem os benefícios que pretendiam conceder. Estes pedidos de confirmação, que se aplicaram desde logo aos projectos em análise, acarretaram demoras iniciais de até 6 meses, essencialmente devido à reduzida frequência das reuniões das Assembleias Municipais.

Página 24: acompanhamento dos contratos celebrados

A API tem actualmente em acompanhamento cerca de 300 contratos, para os quais tem como objectivo interno a elaboração de relatórios de acompanhamento anuais. Destes, 50 dizem respeito a contratos com Benefícios Fiscais, tendo sido concluídos e remetidos, no ano de 2005, à DSIRC, relatórios de acompanhamento relativos a um total de 33 contratos, dos quais apenas 4 constam na amostra analisada. Em 2006 ficarão concluídos os relatórios de acompanhamento relativos a todos os contratos com Benefícios Fiscais.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*



José Abreu Aguiar
Administrador Executivo



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS



IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO

GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL

NOSSA REFERÊNCIA

Nº ENTRADA GERAL	DATA
<input type="text"/>	<input type="text"/>
Nº OFÍCIO SAÍDA GERAL	DATA
267-GAB	2006.10.17
Nº PROCESSO	DATA
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Exmº Senhor
Director - Geral do Tribunal de Contas
Avª Barbosa Du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

Nº OFÍCIO	DATA	Nº PROCESSO
12273	04.10.06	<input type="text"/>

ASSUNTO:

ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2005 – ÁREA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

O Tribunal de Contas, em cumprimento do despacho do Senhor Conselheiro Relator, de 27/09/2006, citou esta Direcção Geral para lhe remeter comentários ao anteprojecto de parecer sobre a CGE/2005 – Área dos Benefícios Fiscais até ao dia 17 de Outubro.

Por despacho do Senhor Director Geral dos Impostos de 2006/10/16, exarado nas informações nºs 1276/06, 1259/06 e 44/06, respectivamente, da Direcção de Serviços do IRS, da Direcção de Serviços do IRC e do Gabinete do Senhor Subdirector-Geral do IVA, informa-se o seguinte:

Relativamente ao **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares**:

“ 1. As conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas quanto aos valores apresentados para a despesa fiscal e respectiva evolução que, aliás, coincidem com os elementos fornecidos por esta Direcção de Serviços em 25 de Maio de 2006 (Informação n.º 680), não nos merecem qualquer comentário, uma vez que se concorda integralmente com as mesmas.



GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL

2. Quanto às observações e recomendações resultantes da auditoria efectuada com o objectivo de apreciar a evolução registada no sistema de controlo dos benefícios concedidos ao abrigo dos artigos 18º e 21º do EBF (CPH e PPR, respectivamente), que refere constar do “Título II do Volume I do presente Parecer” (3º parágrafo do ponto 5.2.1), esta Direcção de Serviços pronunciou-se em 3 de Agosto de 2006 através da informação n.º 1047/06.

3. Na sequência dessas recomendações, promoveu-se à alteração da Modelo 32 e do Anexo H da Modelo 3 do IRS, por forma a que se torne possível o controlo dos benefícios declarados. “

No que se refere ao **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas**:

“ No ponto 5.2.4 do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005, o Tribunal de Contas dá conta dos resultados da acção de acompanhamento que efectuou ao sistema de controlo dos benefícios fiscais concedidos em regime contratual ao abrigo do artigo 39º do Estatuto dos Benefícios Fiscais e regulamentados pelos Decreto-Lei nº 401/99, de 14/10 e Decreto-Lei nº 409/99, de 15/10.

Dado que se trata de uma análise da evolução registada nos processos, quanto ao sistema de controlo dos benefícios fiscais, bem como de um relato relativamente ao ponto de situação dos processos existentes na Direcção de Serviços do IRC à data de 7 de Fevereiro do corrente ano, e não tendo o Tribunal de Contas tecido recomendações para esta área, não se nos oferece fazer quaisquer comentários ao documento remetido.”

Ainda no que se refere ao IRC, os montantes da despesa fiscal constantes do anteprojecto de parecer, correspondem aos que foram indicados por este gabinete na informação nº 3-GAB/2006 de 8 de Junho. Assim, em termos

GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL

gerais concorda-se com os comentários apresentados sendo, no entanto, de salientar os seguintes aspectos:

1. Em 2004 o regime de interioridade deixou de ser um regime de redução de taxa, uma vez que a taxa de 25% prevista na Lei n.º 171//99, de 18 de Setembro, correspondeu, nesse período, à taxa nominal do regime geral daquele imposto. A Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro – OE para 2005, veio alterar a taxa do regime de combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior para 20%, voltando desta forma a configurar um regime de taxa reduzida nos exercícios de 2005 e 2006.
2. Os montantes da despesa fiscal do regime de isenção temporária nos anos de 2004 e 2005 foram de, respectivamente 1.319,8 Milhões de Euros e 1.056,2 Milhões de Euros.

Na área do **Imposto sobre o Valor Acrescentado**, foi prestada a seguinte informação:

- “ 1. No que respeita ao Imposto Sobre o Valor Acrescentado, no ponto 5.2.2.3 é apresentado um quadro - quadro V.4 - Despesa fiscal em IVA - no qual se reflecte a evolução da despesa tendo por comparação os OE dos anos de 2005 e 2006 e ainda a evolução dos benefícios nas CGE dos anos de 2004 e 2005.

De notar que no referido quadro estão contemplados, embora separadamente, os benefícios de IVA cuja competência de atribuição compete à DGCI e à DGAIEC.

2. Relativamente aos benefícios cuja competência de atribuição cabe à DGCI e que engloba os seguintes normativos:





GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL

- DL nº 20/90, de 13 de Janeiro - Restituição de IVA às Instituições Religiosas e IPSS
 - DL nº 113/90, de 5 de Abril - Restituições de IVA às Forças Armada, Serviços de Segurança e Associações de Bombeiros
 - DL nº 19/2003, de 20 de Junho - Financiamento dos partidos políticos
 - DL nº 143/86, de 16 de Junho - Restituição do IVA às representações diplomáticas e consulares,
- a despesa fiscal relativa a 2005 traduz uma diminuição de € 1,9 milhões, comparativamente com a do ano anterior.
3. Os dados aqui revelados resultam de informação dada pela DGCI (Direcção de Serviços de Reembolsos) e assentam em dois factores importantes: se, por um lado, se verificou um crescimento na atribuição de benefícios através do reembolso aos partidos políticos e respectivas campanhas eleitorais na ordem de 1100%, que se ficou a dever à realização de eleições em 2005, por outro lado, houve uma redução de 23% no montante dos benefícios atribuídos às IPSS, que se deve entre outras, à diminuição do investimento por aquelas entidades, daí resultando uma redução dos pedidos de reembolso junto da Administração Tributária. As variações aqui referidas resultariam numa diminuição da despesa fiscal de 1,9%, conforme é referido no ponto 5.2.2.3 e que resulta da análise do quadro V.4.
4. Face ao que antecede nada há a acrescentar às observações feitas ao referido quadro V.4, que quantifica a despesa fiscal em IVA, dado as mesmas serem convergentes com a informação disponibilizada pela Direcção de Serviços de Reembolsos do IVA.





GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL

5. A título informativo refira-se que a Administração Tributária tem focado a sua actuação no controlo informático dos benefícios fiscais, tendo em atenção o disposto nos artigos 11-A e 12º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, nomeadamente mediante a alteração dos procedimentos e controlo dos originais das facturas e documentos equivalentes que titulam as despesas que dão origem ao reembolso de IVA.”

Com os melhores cumprimentos,

O Subdirector-Geral


(Manuel Sousa Meireles)

DGTC 18 10'06 19946





Ex. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Registado

V/Rep.
DA II

Nº Saída
01072

Processo
23.4/160 - 1/2006

Data
2006-10-19

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005 - Área dos benefícios fiscais (ponto 5.2)

Referenciando o assunto em epígrafe, informo V. Ex^a que esta Direcção-Geral não julga necessário tecer quaisquer comentários adicionais ao documento em causa.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral

Em substituição do Director Geral
A. Brigas Afonso
Subdirector-Geral



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

S.  R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
N.º12618

Sua comunicação de
10-10-2006

Nossa referência
N.º 29495
10.04.01

Data

2006-10-16

29.909

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, relativo ao “Movimento da dívida directa”.

Em satisfação do solicitado, esta Direcção-Geral é a comentar o seguinte:

O valor apresentado para o endividamento líquido dos serviços e fundos autónomos é da nossa inteira responsabilidade e foi obtido a partir dos elementos que constavam das respectivas aplicações. O aparecimento na Conta de valores diferentes para a mesma realidade, diferença de 300 milhares de euros, apenas se justifica pelo facto de terem sido retirados dos sistemas em momentos diferentes, quando um deles ainda era provisório. É uma situação que a DGO tem que assumir. O valor correcto, nesta data retirado do sistema, são 192,1 milhões de euros;

- Constituindo a Dívida Pública, nas suas várias componentes, uma matéria, em nossa opinião, muito específica, a elaboração deste capítulo da Conta Geral do Estado tem contado com a valiosa colaboração de quem tem a sua gestão, o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP). Assim, quanto às observações feitas às variantes com influência, ou não, na quantificação do acréscimo de endividamento líquido directo, sendo que o quadro demonstrativo foi construído pelo IGCP, julgamos, salvo melhor opinião, ser de ouvir aquela entidade, para efeitos do contraditório. A DGO não conhece em pormenor estas matérias, por forma a emitir opinião credível.

O exposto consta dos comentários ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, relativo à “Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento”, onde já era questionado o tratamento dado às emissões líquidas de promissórias a favor de instituições internacionais. Sendo que continuamos a entender ser o IGCP a entidade vocacionada para esclarecer



S. R.



- 2 -

esta questão, nada mais temos a comentar, precisando, contudo, que o quadro demonstrativo do endividamento foi construído pela DGO e completado pelo IGCP.

Com os melhores cumprimentos, *fmora*

O DIRECTOR-GERAL,

(LUÍS MORAIS SARMENTO)

CP

NGTC 19 10 06 20037

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº 5029
Lisboa, 8 de Novembro de 2006

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo ao
“Movimento da Dívida Directa”

Em resposta ao v/ofício nº 12620 do passado dia 10 de Outubro, este Instituto aduz os seguintes comentários por referência ao *anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004 relativo ao “Movimento da dívida directa do Estado”*:

1) Página VI.2 – relativamente ao afirmado no último parágrafo do n.º 6.1.1, e tal como já se afirmou por referência à Conta Geral do Estado de 2003 e 2004, observa-se que o artigo 66º da LOE respeita o requisito jurídico essencial imposto pelo n.º 1 do artigo 12º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro e pela alínea g) do n.º 1 do artigo 31º da Lei de Enquadramento Orçamental ¹- que repete o estabelecido no n.º 1 do artigo 4º da Lei n.º 7/98 -, qual seja a existência de autorização parlamentar para realização das operações de gestão da dívida pública nele explicitadas. O facto da autorização ser directamente conferida ao IGCP - muito embora com sujeição das condições essenciais das operações a aprovação do Governo - revela-se conforme à competência própria deste Instituto para realização da generalidade das operações de gestão da dívida pública directa do Estado que sejam devidamente autorizadas nos termos da lei (cfr. artigo 4º e alínea a) do n.º 1 do artigo 6º dos estatutos do IGCP - Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro).

Com os melhores cumprimentos,


Alberto Soares

Presidente do Conselho Directivo

¹ Na versão republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº 5014
Lisboa, 7 de Novembro de 2006

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo ao ponto 6.5 – “Gestão da Dívida Pública”

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 13730, refº Parecer CGE/2005, de 26 de Outubro, o Instituto de Gestão do Crédito Público, I.P. apresenta os seguintes comentários *ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo ao ponto 6.5 – “ Gestão da Dívida Pública ”*:

1. Ponto 6.5.4

Já está configurado no sistema Finance Kit o modelo de confirmação para transacções de *roll-over* de repos.

2. Ponto 6.5.6

- a) Relativamente à quebra dos limites absolutos ao perfil de refinanciamento a 12 e 36 meses, esta foi uma situação temporária, que mereceu o acordo da Tutela (Despacho 388/05/MEF de 8/8/2005) (para além de ter sido devidamente reportada nos relatórios trimestrais) e deveu-se à necessidade de coordenar a calendarização intra-anual das operações de financiamento do ano com a situação verificada em termos de saldo de tesouraria do Estado;
- b) No que diz respeito à situação em termos do perfil relativo de refinanciamento, no entender do IGCP não houve quebra desse limite, na medida em que ele apenas se aplica ao diferencial dos valores cumulativos (da carteira vs. *benchmark*) até 5 anos e até 7 anos (i.e. o limite aplica-se aos valores que se registam, em termos acumulados, nesses dois anos, e não em todos os anos intermédios). E o limite foi estabelecido assim porque é frequente e natural que a carteira e o *benchmark* apresentem desvios de posicionamento em *buckets*

consecutivos, que se anulam entre si, não sendo esses que se pretende controlar com estes limites, mas sim divergências mais estruturais entre as duas carteiras.

3. Ponto 6.5.7

Finalmente, foi solicitado pelo Tribunal de Contas a explicação para a performance negativa da carteira, quando avaliada em termos de custo *cashflow*, avaliado numa base POCP. O maior custo da carteira deveu-se essencialmente a 3 factores:

- a) Um posicionamento longo da carteira face ao benchmark, o que implica um custo adicional, medido em termos de juro especializado médio (em conjunturas de curva de rendimentos positivamente inclinadas);
- b) Um maior montante de comissões de emissão pagas pela carteira (associadas aos sindicatos), devidas ao facto de o elevado volume de necessidades de financiamento (brutas) terem obrigado à abertura de 3 linhas (o benchmark só abriu duas);
- c) A emissão de uma OT de maturidade mais longa que as emitidas pelo *benchmark* (15 anos), com o objectivo de aprofundar a curva de rendimentos das OT e aumentar a maturidade média da carteira (reduzindo assim o risco de refinanciamento), título este que teve, no conjunto do ano, um custo superior, numa base de *asset swap*.

Com os melhores cumprimentos,



Alberto Soares
Presidente do Conselho Directivo



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
N.º 12617

Sua comunicação de
10-10-2006

Nossa referência
N.º 29496
10.04.01

Data
2006-10-16

29.963

**ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005,
relativo à “Aplicação do produto de empréstimos”.**

Em satisfação do solicitado e no âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, somos a informar que o anteprojecto de parecer, em título, em geral, não nos merece quaisquer comentários.

Não existindo critérios pré-definidos para a contabilização do produto de empréstimos nos diversos itens dos passivos financeiros da receita orçamental e não existindo informação precisa sobre os adquirentes iniciais, é utilizada uma distribuição considerada razoável.

Estamos, todavia, abertos a ter em consideração quaisquer sugestões que possam contribuir para uma melhor e mais transparente contabilização deste capítulo da receita orçamental não efectiva, quer em termos de previsão quer de execução.

Com os melhores cumprimentos. *f. morais*

O DIRECTOR-GERAL,

Luís Morais Sarmiento

(LUÍS MORAIS SARMENTO)

DGTC 19 10 06 20036

CP



24.OCT.06 14665

S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069 – 045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
Ofício nº 12621-Parecer CGE/2005	10 de Outubro de 2006	DTCE/DRRF/GAI

Assunto Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo à “Aplicação do produto de empréstimos”

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 relativo à “Aplicação do produto de empréstimos” e decorrente da questão colocada à DGT sobre o procedimento mencionado no ponto 6.6.1 – “Produto de empréstimos públicos” informamos o seguinte:

- A conta denominada “Produto de Empréstimos 2004” manteve-se aberta no exercício de 2005 decorrente do facto de apresentar, após o registo das operações de encerramento da Conta Geral do Estado de 2004, um saldo que posteriormente foi utilizado na satisfação das necessidades de financiamento do ano económico de 2005. Pelo facto da referida conta não se apresentar saldada a DGT não procedeu, em 2005, ao seu encerramento pelo que, consequentemente, também não procedeu à sua reabertura nesse exercício;
- Atendendo ao princípio da consistência, a DGT tem utilizado nos últimos exercícios os mesmos procedimentos contabilísticos no registo das operações relativas ao produto de empréstimos, não introduzindo qualquer alteração no ano 2005. De forma sucinta, esses procedimentos assumem as seguintes características:
 1. As quantias entradas na Tesouraria do Estado resultantes de empréstimos contraídos pelo Estado são registadas a crédito na conta relativa ao “Produto de Empréstimos” do exercício a que respeita independentemente dos valores em causa terem entrado durante esse exercício ou no exercício seguinte (ao abrigo do período complementar da receita);
 2. A débito da referida conta são registados os pagamentos decorrentes da assunção de passivos e regularização de responsabilidades bem como o valor a converter em receita orçamental (no final de cada exercício);
 3. A conta “Produto de Empréstimos – Período Complementar da Receita” é criada aquando do registo das operações de encerramento da Conta Geral do Estado por forma a evidenciar na Contabilidade os valores que




MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

- são utilizados no financiamento das necessidades desse exercício que entraram na Tesouraria do Estado na conta “Produto de Empréstimos” no ano seguinte (ao abrigo do período complementar da receita);
4. Esta última conta transita de ano com saldo activo, o qual é regularizado no início do ano seguinte por contrapartida da conta “Produto de Empréstimos” mantendo-se nesta conta o valor susceptível de utilização no financiamento das necessidades do(s) exercício(s) seguinte(s).

Relativamente ao ponto 6.6.3.2.8. – Parpública-Participações, SGPS, SA (último parágrafo), não concordamos com o entendimento expresso de que “as despesas não se encontravam nas condições legais para serem pagas, por falta de cumprimento do mencionado Decreto-Lei n.º 209/2000”. Com efeito, os trabalhos a que se reporta a despesa foram devidamente documentados pela Parpública, encontrando-se inscrita na LOE/2005 a disposição legal relativa à regularização destas responsabilidades, tendo a correspondente despesa sido devidamente autorizada por despacho do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 25 de Fevereiro de 2005.

Por último, quanto à alegada ilegalidade das operações relativas à assunção de passivos e regularização de responsabilidades, remetemos para os comentários já tecidos no âmbito do contraditório a anteriores pareceres, salientando que todas as operações realizadas foram superiormente autorizadas ao abrigo dos artigos 52.º, 53.º e 56.º da LOE/2005.

Com os melhores cumprimentos *e* 

O Director-Geral,



José Castel-Branco

DGTC 25 10 06 20509

Av. da República, 57-6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Direcção - Geral do Tribunal de Contas
Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

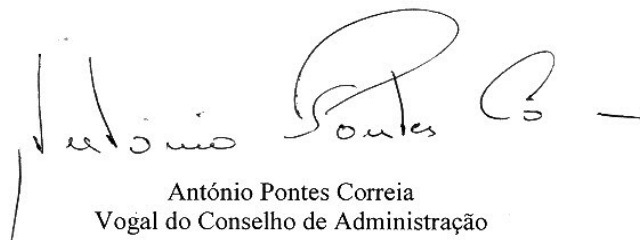
N/ Ofício n.º 4650/SPC
Lisboa, 13 de Outubro de 2006

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo à
“Aplicação do produto de empréstimos”

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 12619, de 10 do corrente, cumpre-nos informar o seguinte, quanto ao ponto 6.6.1, último parágrafo:

No encerramento da conta de 2004, verificou-se um défice de financiamento o que obrigou à rectificação do valor já entregue como “Produto de empréstimos 2005”. Assim foi solicitada à DGT a realização de estorno daquela entrega, conforme cópia de fax em anexo. Esta operação encontra-se integrada na Conta de gerência do ano de 2004, onde se considera aquele valor, como emissão e produto de empréstimos, no período complementar de 2004.

Com os melhores cumprimentos.


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

 *** RELATÓRIO TR. ***

TRANSMISSÃO OK

S/ TR/RE 0592
 # TELEFONE DESTINO 0218846120
 ID DESTINO
 HORA ST. 31/01 11:34
 T. USADO 00'30
 PÁGS. ENVIADAS 1
 RESULTADO OK

IGCP
 Instituto de Gestão do Crédito Público



Av. da República, 57- 6º
 1050-189 Lisboa
 PORTUGAL

Ref.
 Data / Date 31-01-2005
 N. Pags. 1

De / From : Maria Antonieta Peres	Para / To : Direcção-Geral do Tesouro Drª Edite Alves
Fax. 217935145	Fax. 218846120
Tel. 217923382	Tel.

Assunto / Subject : **Produto de empréstimos.**

Mensagem / Message

Em aditamento ao n/ofício n.º 323/SPC, de 21 do corrente, solicita-se que seja realizado, com data valor de 21 de Janeiro de 2005 (Período complementar 2004), o estorno da entrega no valor de € 1 076 308 039,79, ou seja, crédito à conta "Produto de empréstimos 2004" com o NIB 0781 0010 00000005038 67 e não como foi efectuado à conta "Produto de empréstimos 2005" com o NIB 0781 0010 00000009123 34.

Grata pela atenção dispensada a este assunto, apresento os meus melhores cumprimentos.

Maria Antonieta Peres
 Coordenadora



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência
Ofício. n.º 13 735

Sua comunicação de
26/10/2006

Nossa referência
N.º 13.735
10.04.01

Data
2006-10-27

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, relativo ao ponto 6.7 - "Amortizações e encargos correntes da dívida".

Em satisfação do solicitado, e como tem sido referido, ano após ano, constituindo a Dívida Pública uma matéria muito específica, o item inserto nas sucessivas Contas do Estado, tem contado na sua elaboração com a valiosa e indispensável colaboração do Instituto de Gestão do Crédito Público.

Assim sendo, e porque decerto, este Anteprojecto de Parecer também lhe foi remetido e muito do mesmo, em nossa opinião, faz a comparação dos valores que constam das contas de gerência com os globais que constam da Conta Geral do Estado, julgamos ser o Instituto, a quem compete a gestão da dívida, a entidade mais bem colocada para emitir os comentários que julgar por convenientes.

São feitas, todavia, algumas observações, que se inserem no âmbito das nossas atribuições e que julgamos dever precisar, a saber:

- é um facto que quer em termos de previsão quer de execução, não é feita a identificação dos sectores institucionais, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e das amortizações ou dos tipos de passivos objecto de amortização (se de curto e/ou médio e/ou longo prazo). Julgamos que esta questão nunca foi equacionada no passado, todavia, a DGO atento o princípio da especifica-



ção estabelecido no classificador económico das receitas e porque também partilha da opinião do Tribunal, procurará em Orçamentos/Contas futuras corrigir esta situação, procurando para o efeito, socorrer-se de informação que o IGCP, eventualmente, venha a disponibilizar;

- as diferenças entre os valores da CGE e da IGCP, como é referido resultam do facto da DGO apresentar como pagamentos efectivos os valores transferidos para o IGCP, independentemente de este os ter aplicado, ou não, na satisfação dos encargos da dívida pública. Esta é uma questão para a qual ainda não foi encontrada uma solução que elimine ou pelo menos atenuie as discrepâncias. Ao invés, não comunicamos da opinião do Tribunal quando refere que nos valores apresentados pela DGO não estão incluídos os das amortizações e dos juros efectuados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP). Na verdade, o valor das amortizações é explicitamente quantificado e os juros que estão em causa são os corridos que não constituem encargo do Estado;
- quanto à recomendação que sejam evidenciados no relatório da CGE, o resultado das operações de derivados financeiros reflectidos nos juros, bem como os valores efectivamente pagos aos investidores e que seja objecto de referência expressa nos correspondentes mapas da Conta a excepção à regra da não compensação relacionada com os derivados financeiros, procuraremos, atempadamente, sensibilizar o IGCP para a sua satisfação.

Com os melhores cumprimentos, *J. Sarmiento*

O DIRECTOR-GERAL
Luis Morais Sarmiento
(Luís Morais Sarmiento)

M.ª Vitória

DGTC 03 11 06 21278

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 5025/SPC
Lisboa, 7 de Novembro de 2006

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005
relativo ao ponto 6.7 - “Amortizações e encargos correntes da dívida”.

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 13731, de 26 do mês findo, cumpre-nos informar o seguinte:

Ponto 6.7.1

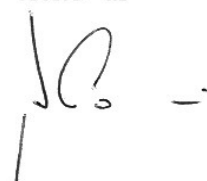
A razão pela qual não foi respeitado na orçamentação o esquema previsto no código de classificação económica das despesas, deve-se ao facto de àquela data se desconhecer o instrumento de financiamento a utilizar. Na apresentação da conta de gerência da dívida pública apresenta-se a despesa realizada, distribuída pela espécie de instrumentos existentes.

Os pagamentos dos juros e amortizações da dívida, são efectuados às Centrais Pagadoras (CMVM, Euroclear...), sendo os destinatários finais por nós desconhecidos.

A contabilização manual dos fluxos inerentes à dívida, ocasiona o atraso verificado na reposição dos valores requisitados a mais, no entanto estamos a envidar esforços no sentido de superar esta situação.

Ponto 6.7.2

O saldo existente de encargos pagáveis de amortizações relativas à OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações – Classe I a XII, cuja reposição foi efectuada em 2005, era devido à situação de suspensão da respectiva emissão. Assim, devido à existência de processos judiciais por parte dos indemnizados, que reclamavam o recalculo da indemnização, a emissão ficava suspensa até à deliberação judicial e conseqüentemente a respectiva amortização. Em consequência daquela reposição, foram consideradas sem efeito as respectivas emissões e amortizações.





Ponto 6.7.3

O IGCP procede à contabilização individualizada de todos os fluxos financeiros gerados pela gestão da dívida pública, conforme é aliás referido no próprio relatório. Entende-se que este procedimento é suficiente para demonstrar a transparência das operações.

Ponto 6.7.3.2.2

Apesar do valor da comissão de gestão atribuída ao IGCP ter sido de € 8,9 milhões, foi efectuada reposição em 12 de Janeiro de 2006, no valor de € 4,586 milhões, pelo que os recursos afectos ao funcionamento do IGCP não aumentaram, sendo que se gastaram € 4,779, € 4,545 e € 4,314 milhões, em 2003, 2004 e 2005 respectivamente.

Com os melhores cumprimentos,



António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

26.JUL.06 11745 .

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.º
Of.º n.º 08781, de 17.07.06
Parecer CGE/2005

N/ Ref.º
DIFE/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo à “Dívida Garantida”

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, informo V. Ex.ª de que a Direcção-Geral do Tesouro não tem comentários a formular sobre o documento em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

Ø Director-Geral,

José Castel-Branco


Ana Maria Boto
Subdirectora-Geral

03.NOV.06 15044 ..



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of. º n.º 13733, de 26.10.06
Parecer CGE/2005

N/ Ref.ª
DIFE/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo ao ponto 6.9 - “Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros caução e seguros de investimento”.

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, informo V. Ex.ª de que a Direcção-Geral do Tesouro não tem comentários a formular sobre o documento em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral,



José Castel-Branco

DGTC 03 11*06 21277

Miguel Gomes da Costa
Presidente

CA/CE/0189/06

Exma. Senhora
Dra. Leonor Corte-Real Amaral
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1060-045 LISBOA

Lisboa, 07 de Novembro de 2006

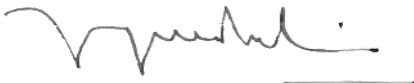
Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo às "Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguros de investimento"

Exma Senhora Dra Leonor Corte-Real,

A COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA, tendo sido citada para no prazo de oito dias remeter os seus comentários ao anteprojecto de parecer acima identificado, para efeitos do n.º 3 do Art.º 73.º da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto, vem junto de V.Exa. informar que não tem comentários a fazer em relação ao mesmo.

Com os melhores cumprimentos.

e pessoalmente



DATA 09 11 2006 21:00

Of.71


Exma. Senhora
Dra. Leonor Corte-Real Amaral
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 8 de Novembro de 2006

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativo às “Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguros de investimento”

O Conselho de Garantias Financeiras, tendo sido citado para no prazo de oito dias remeter os seus comentários ao anteprojecto de parecer acima identificado, para efeitos do nº3 do Artº 73º da Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto, vem junto de V. Exa. informar que não tem comentários a fazer em relação ao mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

PO
O PRESIDENTE




Tribunal de Contas

CAPÍTULO VII

Património Financeiro

05. DEZ. 06 16114



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.º
Of.º n.º 15061, de 21.11.06
Proc. Parecer CGE/2005

N/ Ref.º
DTCE/DRRF/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 - Património Financeiro – Parte Geral

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, informo V. Ex.ª que a Direcção-Geral do Tesouro não tem comentários a formular sobre o documento em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral,

José Castel-Branco

05. DEZ. 06 16114

351 218824962

S.  R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Ofic.15 062 Proc.Parecer CGE/2005	06/11/27	N.º.34.021 10.04.01	06/12/06

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005
- Património financeiro - Parte Geral

Em satisfação do solicitado, esta Direcção-Geral, no âmbito das suas atribuições é a informar que, conforme se tinha comprometido, aquando dos comentários ao Anteprojecto homólogo da CGE/2004 procurou sensibilizar os serviços administradores da receita, serviços integrados e serviços e fundos autónomos para as observações feitas pelo Tribunal, quanto ao facto de a CGE dever ser acompanhada dos elementos relacionados com a gestão do património financeiro do Estado, de acordo com o estabelecido no n.º 2, do artigo 76.º da nova Lei de Enquadramento Orçamental. Salvo, alguma falha pontual que, eventualmente, possa ter ocorrido, julgamos ter incluído na Conta toda a informação recebida.

Tomamos agora conhecimento, por via do observado no Anteprojecto em apreço, que nem tudo terá corrido como era nosso desejo, isto é, que a CGE contemplasse toda a mencionada informação. Assim, resta-nos voltar a sensibilizar os serviços para o ocorrido, por forma a que as futuras Contas do Estado incluam informação tão exaustiva quanto possível

Com os melhores cumprimentos *(assinatura)*

O DIRECTOR-GERAL
(assinatura)
(Luís Morais Sarmento)



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

03.NOV 06 03428

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José Tavares
Avª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Oº 10224

Sua Comunicação
10-08-2006

Nossa referência
Ent. 7275/06 Procº 11.05

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE2005: Património financeiro dos serviços integrados do Estado
Relato e anteprojecto

Exmº Senhor,

Em resposta ao ofício nº 10224, de 10 de Agosto de 2006, desse Gabinete, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de comunicar a V. Exª os comentários em relação ao relato da auditoria em causa, para efeitos do contraditório:

O procedimento adoptado conjugou a venda directa à PARPÚBLICA com a emissão de um valor mobiliário análogo aos *exchangeable bonds*, largamente utilizados nos mercados internacionais, de modo a permitir a manutenção transitória da participação social a reprivatizar e o exercício dos respectivos direitos.

Os fundamentos para a adopção desta modalidade de operação encontram-se clara e expressamente identificados no preâmbulo do projecto de Decreto-Lei, tendo por “objectivo associar o desejável aprofundamento da difusão internacional das acções representativas do capital social da EDP à manutenção da estabilidade do núcleo accionista da EDP”, o qual assumia particular relevo, do ponto de vista estratégico e no contexto existente à data, de reestruturação do sector energético português.

O nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 209-A/2005, estabelece que a 6ª fase do processo de reprivatização da EDP se concretiza

“...mediante a venda directa das acções referidas no nº 2 do artigo 1º à PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), S.A., adiante designada apenas por PARPÚBLICA, e a subsequente emissão, por esta, de obrigações que tenham como activo subjacente e sejam susceptíveis de permuta ou reembolso com acções representativas do capital social da EDP”.

Mais estabelece no nº 2 do mesmo artigo que:

“A PARPÚBLICA utiliza as acções reprivatizadas nos termos do presente decreto-lei para proceder à permuta ou reembolso das obrigações”.

e finalmente o art.º 4º nos seus n.ºs 1 e 2 estabelece que:

“As condições finais e concretas das operações (...), são aprovadas por resolução do Conselho de Ministros. (...)”.

(...) o Conselho de Ministros deve, designadamente:



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

- a) *Aprovar o caderno de encargos que estabeleça, (...) as condições específicas a que deve obedecer a venda directa prevista no nº 1 do artigo 2º.*

Face a estas disposições, e salvo melhor opinião, a posição expressa pelo Tribunal de que estas disposições visavam apenas assegurar que a PARPÚBLICA teria as acções na sua posse não colhe, pois considerou-se que o legislador apontava inequivocamente para a necessidade de realização de uma venda directa das acções pela DGT à PARPÚBLICA como forma de determinação do momento em que se procede à operação de privatização, nos termos legalmente exigíveis à face do regime jurídico aplicável às privatizações.

Adicionalmente, deverá referir-se a este propósito, que a Secção Especializada para as Reprivatizações e a Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações, nas análises que efectuaram a todo o processo, não só não levantaram qualquer objecção nem tão pouco qualificaram como desnecessária a operação em causa, como inclusivamente consideraram que é com esta venda directa que se inicia o processo de reprivatização, que terá sequência na venda em bolsa, actos justapostos e indissociáveis entre si, e ambos formas de alienação expressamente previstas, respectivamente, na alínea b) do nº 3 e do nº 2, ambos do artigo 6º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril.

Embora o modelo de reprivatização assim definido se revista de alguma atipicidade, o mesmo não deixa de apresentar paralelos com precedentes importantes, relativos a operações de "bookbuilding" dirigidas a investidores privados institucionais, envolvendo a realização de uma venda directa a entidades instrumentais. A particularidade da solução adoptada para esta reprivatização é a não agregação imediata da dispersão das acções à operação de venda directa, interpondo-se entre as duas uma emissão de obrigações tendo como activo base as referidas acções da EDP.

Quanto aos custos incorridos pela operação de venda directa em questão, preocupação igualmente levantada pelo Tribunal, estes ascenderam a €211,20, pagos pela PARPÚBLICA à Caixa Geral de Depósitos, quantia manifestamente irrisória face aos objectivos estratégicos traçados para a operação e os benefícios dela decorrentes.

O Governo espera que o presente esclarecimento contribua para um melhor entendimento da operação por parte do Tribunal de Contas, retirando conforto do facto de a operação ter sido caracterizada, na pior das hipóteses como desnecessária, mas nunca como prejudicial ao interesse público.

Com os melhores cumprimentos *fm*

O Chefe do Gabinete,

(Gonçalo Castilho dos Santos)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF
Gab. SEAF

/CD

DGTC 06 11'96 21331



S. R.

25.AGO.06 12492

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Por Protocolo

Exm.º Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

V/ Ref.º

Ofício n.º 10165, de 09.08.06
DA I - Tec

N/ Ref.º

DIFE/DRRF/GAI

ASSUNTO: Relato e anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral de Estado de 2005 relativo ao “Património financeiro – Subsector dos serviços integrados do Estado”.

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, a Direcção-Geral do Tesouro tem a informar o que segue:

1. No que concerne à operação de compra de acções da EDP à PARPÚBLICA, efectuada por esta Direcção-Geral no âmbito da 6ª fase de reprivatização do capital social da EDP informa-se que a mesma teve por objectivo dar cumprimento ao determinado no Decreto-Lei n.º 209-A/2005, de 2 de Dezembro e na Resolução de Conselho de Ministros n.º 186-A/2005, de 9 de Dezembro, nos Despachos do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.º 757/2005 e n.º 758/2005, ambos de 7 de Dezembro, devendo salientar-se que esta operação não acarretou nenhum custo em termos de Orçamento do Estado (ponto 3.3.3 – último parágrafo – pág. 9).
2. Sobre a conclusão dos procedimentos de registo e reporte de informação existentes na Direcção-Geral do Tesouro ainda não assegurarem uma completa cobertura das operações sujeitas à obrigação de reporte considera-se de sublinhar que continuam a ser desenvolvidos, pelo Tesouro, esforços no sentido de uma melhoria contínua neste contexto. Contudo, em múltiplas situações, tal tarefa é dificultada atendendo a que muitos dos processos nos são remetidos com lacunas, cuja solução por ser exógena a esta Direcção-Geral se arrasta tornando-se morosa e difícil de ultrapassar (ponto 4 – alínea iii – pág. 11).



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

3. Relativamente à questão invocada da ausência de progressos na regularização dos créditos sobre o IGAPHE e a Sorefame informamos:

3.1. quanto ao Instituto encontra-se dependente dos desenvolvimentos no âmbito do processo de extinção daquele Instituto, regulado pelo Decreto-Lei n° 243/2002, de 5 de Novembro e com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n° 240/2003, de 4 de Outubro;

3.2. no tocante à empresa encontra-se em estudo a exigibilidade do crédito em causa na sequência da transferência do património do extinto IPE para esta Direcção-Geral.

(ponto 7.2.2.1.1 - 11º parágrafo – pág. 5)

4. Por último é de referir que na listagem das entidades extintas cujos créditos foram transferidos para esta Direcção-Geral não consta a Comissão de Regularização do Comércio de Bacalhau extinta pelo Decreto-Lei n° 28/99, de 29 de Janeiro, entidade esta distinta da mencionada Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA (ponto 7.2.2.3 – último parágrafo – pág. 10).

Com os melhores cumprimentos 

O Director-Geral,


José Castel-Branco

DGTC 28 08'06 17232



Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avª Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência	Data
		DSGA/DGF	

**ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 –
Património Financeiro – Serviços e Fundos Autónomos**

Em resposta ao fax de V. Ex.ª datado de 10 de Novembro de 2006, através do qual foi remetido a este Instituto o Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, para efeitos de contraditório no âmbito do disposto nos artigos 73º- nº 3 da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, e 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, vem o IGAPHE dizer o seguinte:

Ponto nº 7.3.3.1.1 - Créditos por empréstimos

- Em 21 de Fevereiro de 2005, o IGAPHE procedeu à interpelação de todas as entidades devedoras, acompanhada da actualização, até 31 de Dezembro de 2003, do montante da dívida, de acordo com os índices de preços no consumidor.

- Por deliberação do Conselho Directivo de 17 de Maio de 2005, foram fixadas orientações para a negociação das dívidas, não se aceitando o argumento apresentando por muitas das entidades de que a dívida se encontraria prescrita.



-
- Com efeito, as entidades beneficiárias deveriam ter apresentado uma proposta de rendas a praticar, acompanhada de um plano de recuperação dos capitais investidos, por um período de 50 anos a uma taxa de juro de 7,5%.
 - Como tal não foi feito, entendeu o IGAPHE não ter o prazo de prescrição começado a correr, atento o disposto no artigo 306º, n.ºs 1 e 2, do Código Civil, nos termos dos quais “o prazo da prescrição começa a correr quando o direito puder ser exercido” e “a prescrição de direitos sujeitos a condição suspensiva só começa depois de a condição se verificar”.
 - Neste âmbito, foi enviado a S.Ex.^a o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades um dossier respeitante aos financiamentos de obras participadas, datado de 25 de Julho de 2005.
 - Nesse dossier referia-se que tinham sido feitas interpelações a cerca de 70 entidades devedoras cuja amortização da dívida ainda não se iniciara, encontrando-se em fase de negociação com várias das entidades devedoras.
 - Com três dessas entidades já se tinha chegado a acordo para pagamento integral da dívida, pelo que se submetia igualmente à aprovação da tutela os respectivos acordos de colaboração e termos de transacção da dívida.
 - Nesta conformidade, o IGAPHE propôs, para efeitos das negociações em curso, não actualizar o capital em dívida, cobrando apenas o capital inicial se as entidades reembolsassem no imediato todo o capital em dívida, tendo em conta a solvabilidade das entidades devedoras mas também o facto de a dívida não ter sido, até então, reclamada.
 - O IGAPHE construiu em conjunto com a Caixa Geral de Depósitos um financiamento com uma taxa inferior à taxa de juro do empréstimo (que era de 7.5%), o que constituiria um incentivo para a liquidação imediata da dívida, estando a C.G.D. disposta a comprar as dívidas ao IGAPHE, desde que a entidade devedora reconhecesse o capital em dívida.



- A proposta do IGAPHE mereceu o despacho de S.Ex^a o Secretário de Estado do Ordenamento do Território, datado de 4 de Agosto, nos termos do qual “relativamente a todos os processos negociais referentes à amortização dos financiamentos de obras comparticipadas (...), deverá o IGAPHE suspender as diligências necessárias ao recebimento dos créditos (...) e proceder à elaboração de um ponto da situação das negociações” e” não deverá V.Ex^a proceder à execução dos montantes em dívida”.

- Em 22 de Agosto, foi presente à tutela o solicitado ponto da situação das negociações.

- O referido despacho de S.Ex^a o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades está relacionado com a transmissão gratuita dos bairros do IGAPHE para os Municípios e IPPS, em curso, decorrente do processo de extinção do IGAPHE, o que implica também uma análise rigorosa dos processos relativos às obras comparticipadas.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho Directivo



José Teixeira Monteiro

DGTC 16 11*06 22070



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

Serviços Administrativos
Largo Sr^a da Natividade - 7000 Évora

8002

Telefone: 351-266-740800

Telefax: 351-266-760970

TELEFAX

Nº

Destinatário/Recepteur/To: *Exma. Sr. Director-Geral*

Entidade: *Tribunal de Contas*

Local/Place: *LISBOA*

País/Pays/Country: *Portugal*

Número de telefax de destino: *21 793 60 33*

Enviado por/De/From: *Dr. José Fernando Ventura - Director dos Serviços Administrativos*

Nº Páginas: *1 + 2*

Data: *16/11/2006*

Visto:

Mensagem/Message

ASSUNTO: *Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 - Património Fin. Incei:ro
- Serviços e Fundos Autónomos (Proc.º: Parecer CGE/2005)*

Junto enviamos cópia de ofício relativo ao assunto em epígrafe, cujo original segue amanhã pelo correio.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS

José Fernando Pereira Biléu Ventura

3070 17 11'06 22212



Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
a/c Departamento de Auditoria I-2

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Registada c/A.R.

2006 n.º 16 - 006435

V/ Ref: Processo CGE/05 V/ Comunicação: Fax nº 1046/06 de 13-11-2006

N.º Ref: Data: 16-11-2006

**ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 -
Património Financeiro - Serviços e fundos autónomos**

Acuso a recepção do vosso Fax referido em epígrafe, que mereceu a nossa maior atenção.

No que respeita ao extracto do Anteprojecto de Parecer, que vinha em anexo, cumpre-nos manifestar a nossa discordância relativamente à falta de legitimidade da Universidade de Évora para participar em sociedades, associações e fundações, dado que:


1. Em termos de enquadramento geral, há que referir que, no plano administrativo, as Universidades públicas não se integram na *Administração Indirecta do Estado*, antes fazendo parte da chamada *Administração Autónoma do Estado* em relação à qual o Governo apenas exerce poderes de tutela, nos termos fixados pela Lei da Autonomia Universitária e diplomas complementares, estando constitucionalmente impedido de sobre elas exercer qualquer poder de orientação ou superintendência; este é, de facto, o enquadramento apresentado por vários especialistas de reconhecido mérito.
2. A Autonomia Universitária encontra-se, desde logo, consagrada constitucionalmente, na lei fundamental da República Portuguesa, cujo nº 2 do seu artº 76º garante que: "*As universidades gozam, nos termos da Lei, de autonomia estatutária científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade de ensino.*"
3. Neste quadro, as universidades públicas regem-se pela Lei da Autonomia Universitária, publicada pela Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, e aprofundada pelo Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro, estabelecendo-se, no nº 2 do art

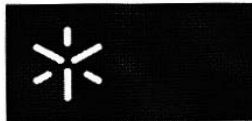
8º do primeiro diploma que: "No âmbito da autonomia financeira, as universidades dispõem do seu património, sem outras limitações além das estabelecidas por lei, gerem livremente as verbas anuais que lhes são atribuídas nos orçamentos do Estado, têm a capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais, elaboram os seus programas plurianuais, têm capacidade para obter receitas próprias a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, e podem arrendar directamente edifícios indispensáveis ao seu funcionamento."

4. As universidades públicas gozam, portanto, no nosso direito administrativo de um estatuto de autonomia administrativa e financeira reforçado, correspondente a um regime especial que no quadro jurídico português, não pode ser derogado por normas de alcance geral.
5. As participações societárias e não societárias da Universidade de Évora pertencem a instituições sem fins lucrativos e cujo objecto social se enquadra na prossecução dos fins da Universidade, pelo que consideramos que as mesmas foram efectuadas a coberto do artº 2º dos Estatutos da Universidade de Évora e dos artºs 1º e 8º da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, não configurando, portanto, a sua aquisição qualquer ilegalidade, nem a má aplicação de dinheiros públicos, dado o importante relevo de tais instituições no plano nacional e/ou no plano regional, em termos científicos, pedagógicos, sociais e culturais.
6. A Universidade de Évora participa em tais instituições em parceria com outras entidades públicas; em quase todas essas instituições o capital foi subscrito, na totalidade, por entidades públicas, o que atesta a natureza do seu objecto social. Não existe qualquer diploma legal que expressamente impeça este tipo de participações.

Face ao exposto, consideramos que não foi cometida, por esta Universidade, qualquer infracção, devendo os comentários relativos a tal ser retirados do Anteprojecto de parecer em questão (pontos 7.3.3.5.1. e 7.3.3.6.).

Com os melhores cumprimentos

O Reitor

Jorge Araújo



Largo do Paço
4704-553 Braga - P

Universidade do Minho
Direcção Financeira e Patrimonial

tel.: +351 253 601 141
fax: +351 253 601 163

dfp@adm.uminho.pt

Exmo Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

sua referência
Fax nº 1045/06

sua comunicação de
10/11/2006

nossa referência
DFP - 232/2006

data
16/11/2006

assunto

mensagem

**Anteprojecto de Parecer
sobre a Conta de Geral do
Estado de 2005 -
Património Financeiro -
Serviços e fundos
autónomos**

Em resposta ao vosso fax em referência informa-se V. Excia. do seguinte:

1. As universidades públicas não integram a *Administração Indirecta do Estado* (onde se incluem os serviços e fundos autónomos), mas antes a chamada *Administração Autónoma do Estado*, em relação à qual o Governo apenas exerce poderes de tutela, nos termos fixados pela Lei de Autonomia Universitária e diplomas complementares, estando constitucionalmente impedido de exercer sobre elas qualquer poder de orientação ou superintendência.

2. A Autonomia Universitária encontra-se consagrada na Constituição da República Portuguesa, garantindo-se no nº 2 do seu artigo 76º que "*As universidades gozam, nos termos da Lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.*"

3. As universidades regem-se pela *Lei de Autonomia das Universidades*, publicada e regulamentada pela Lei 108/88, de 24 de Setembro e Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro, respectivamente, estatuindo-se no nº2 do artigo 8º que, no âmbito da autonomia financeira, dispõem do seu património "*sem outras limitações além das estabelecidas por lei, gerem livremente as verbas anuais que lhes são atribuídas nos orçamentos do Estado, têm a capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais, elaboram os seus programas plurianuais, têm capacidade para obter receitas próprias a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, e podem arrendar directamente edifícios indispensáveis ao seu funcionamento.*"

4. A Universidade do Minho (UM) é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar (artigo 2º dos Estatutos da UM).

5. A UM, para a prossecução dos seus fins, pode celebrar convénios, protocolos, contratos e outros acordos com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras (artigo 1º nº 3 dos Estatutos da UM). Um dos fins da UM é a prestação de serviços à comunidade (art. 1º nº 1 alº c)

**Universidade do Minho
PROTOCOLO**

N: 261182

REC 20 11 06 22262

dos Estatutos da UM).

6. No que diz respeito a **participações em associações sem fins lucrativos**, cujo objecto caiba no âmbito das finalidades da Universidade do Minho (artigo 1º n.ºs 1 e 2 dos Estatutos), não há (nem pode haver) qualquer infracção susceptível de penalização por má/deficiente aplicação dos dinheiros e valores públicos. A posição do Tribunal de Contas, neste ponto concreto, só pode tratar-se de um manifesto lapso. De outro modo, como entender as parcerias associativas, tão estimuladas pelo Ministério da Tutela, entre as Universidades e as Empresas? Alguém pode sustentar a ilegalidade de participações nestas entidades?

7. No que diz respeito à **participação societária da UM em sociedades anónimas**, não há legislação específica que contemple directamente a questão da constituição de sociedades com a participação das universidades. A solução passa pela interpretação e aplicação de princípios gerais de direito. Nesta medida, não é juridicamente correcto que o problema tenha duas soluções diferentes consoante os estatutos das universidades prevejam ou não essa possibilidade (como o Tribunal de Contas sugere). Este ponto de vista é inaceitável. Se da lei geral resultar uma determinada orientação negativa não é pelo facto de uma norma hierarquicamente inferior (constante dos estatutos de uma universidade) dizer explicitamente que é possível a participação societária que esta solução prevalece. Se, ao invés, da lei geral resultar uma determinada orientação positiva não é pelo facto de uma universidade não prever expressamente essa possibilidade que essa solução não seja aplicável. "O direito deve tratar igualmente o igual".

À luz dos bons princípios gerais de direito, a UM entende que a impossibilidade de participação societária só faria sentido se estivesse feita a demonstração de que a prossecução de um fim público é incompatível com o recurso a um instrumento técnico-jurídico privado lucrativo como a sociedade anónima. Esta demonstração não existe e o recurso ao argumento análogo é indiciador do contrário. Tenha-se em vista a abertura legislativa à constituição das sociedades com capitais públicos, estaduais (Dec-lei n.º 558/99, de 17/12) ou municipais (Lei n.º 58/98, de 18/8).

8. Esta posição legislativa coloca a questão em termos correctos e afigura-se muito útil como directriz no que tange à possibilidade de constituição de uma sociedade com a participação da UM.

Do que se trata é de conciliar dois interesses: por um lado, a observância do fim público por parte da universidade e, por outro, a adopção de um meio mais eficaz para a satisfação desse interesse público. A capacidade da Universidade, como a capacidade jurídica de qualquer ente colectivo, abrange os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins. A UM, dentro destes limites teleológicos, tem capacidade jurídica para celebrar um contrato de constituição de uma sociedade anónima. Na ausência de um quadro legal específico, à semelhança do que existe para as sociedades do Estado ou municipais, o instrumento jurídico indicado para a salvaguarda desse equilíbrio só pode ser o acto constitutivo da sociedade.

9. Dito de outro modo, o problema não tem a ver com a capacidade jurídica, mas com a legitimidade negocial. A UM entende que pode participar numa sociedade anónima desde que esteja salvaguardado um quadro contratual mínimo que assegure, no essencial, os seguintes aspectos:

- a) O objecto social caiba nas finalidades da UM;
- b) Os accionistas sejam pessoas colectivas (públicas ou privadas);
- c) As acções da UM sejam nominativas e não ao portador;
- d) Os eventuais lucros sejam destinados a ser aplicados nos fins públicos prosseguidos pela Universidade.

As sociedades anónimas em que a UM participa cumprem com estes requisitos pelo que não há qualquer ilegalidade nas respectivas participações.

Por todo o exposto, consideramos que não foi cometida qualquer infracção por parte da nossa instituição, devendo os comentários do anteprojecto de parecer referentes a esta Universidade serem retirados dos pontos 7.3.3.5.1. e 7.3.3.6..

Ao dispor de qualquer esclarecimento adicional, apresento os meus cumprimentos.

O Reitor

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'A' followed by a vertical line and a horizontal line, resembling the initials 'AR'.

A. Guimarães Rodrigues



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

Convento de Santo António
6001-001 Covilhã – Portugal

TELEFAX

De From	Para - Address a -- Adressed to:
O Reitor	Director Geral do Tribunal de Contas Tribunal de Contas
A//MFN	Numero de página-Nombre de pages-Number of pages: 3

Assunto-Subject-Sujet: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005
- Património Financeiro - Serviços e Fundos Autónomos

Texto - Message

Anuso a recepção do fax V. referencia nº /06 - DA I.2, nº 1044/06, de 8/11/2006 (recebido nesta Universidade às 16 h e 29 m do dia 10/11/2006) do qual tomámos a devida nota.

Relativamente ao seu conteúdo, cumpre-nos informar:

1. Previamente, permitimo-nos referir que, no plano administrativo, as universidades públicas não se integram na *Administração Indirecta do Estado*, (cuja se incluem os serviços e fundos autónomos), antes fazendo parte da chamada *Administração Autónoma do Estado*, em relação à qual o Governo apenas exerce poderes de tutela, nos termos fixados pela Lei de Autonomia Universitária e diplomas complementares, estando constitucionalmente impedido de sobre elas exercer qualquer poder de orientação ou superintendência.
2. Aliás, a Autonomia Universitária encontra-se consagrada na Constituição da República Portuguesa, garantindo-se no nº2 do seu artigo 76º que, ***"As universidades gozam, nos termos da Lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino."***

☎ 275 319000/600/700

☎ 275 319056

<http://www.ubi.pt>

EGTC 17 11'05 22E13

3. Deste modo, as universidades regem-se pela *Lei de Autonomia das Universidades*, publicada e regulamentada pela Lei 108/88, de 24 de Setembro e Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro, respectivamente, estatuidando-se no nº2 do artigo 8º que, no âmbito da **autonomia financeira**, dispõem do seu património,

“sem outras limitações além das estabelecidas por lei, gerem livremente as verbas anuais que lhes são atribuídas nos orçamentos do Estado, têm a capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais, elaboram os seus programas plurianuais, têm capacidade para obter receitas próprias a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, e podem arrendar directamente edifícios indispensáveis ao seu funcionamento.”

4. Com efeito, as universidades públicas gozam no nosso direito financeiro e orçamental de um estatuto de autonomia administrativa reforçado em relação aos demais fundos e serviços autónomos.

De resto, a autonomia administrativa e financeira das Universidades públicas corresponde a um **regime especial** (artigo 2º do Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro). Como tal, não pode ser derogada por normas de *alcance geral*, não podendo atingir a concretização legislativa da autonomia universitária constitucionalmente garantida, ou seja, como dispõe o nº3 do artigo 7º do Código Civil:

“A lei geral não revoga a lei especial (...)”

5. Nestes termos, na medida em que as participações em causa, pertencem a associações sem fins lucrativos cujos objectos se encontram, em absoluto, no âmbito do nosso próprio objecto (artigo 1º dos Estatutos da UBI) e missão (artigo 1º dos Estatutos e artigo 1º nº 2 alíneas b), c) d) e e) da Lei de Autonomia das Universidades), não se nos afigura termos cometido qualquer infracção susceptível de penalização por má/deficiente aplicação dos dinheiros e valores públicos.

Com efeito, não fossem essas participações, seguramente que muitas dessas Associações, com relevante papel, científico-pedagógico, na panorâmica nacional, não subsistiriam.

6. No que diz respeito às participações societárias, designadamente da empresa Parkurbis, SA, refira-se que tratando-se de uma sociedade que criou o Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, não faria sentido que a Universidade da Beira Interior não fizesse parte do núcleo de instituições que promoveram a sua constituição, uma vez que a promoção da investigação científica e o progresso tecnológico, para além do ensino, são os objectivos fundamentais a prosseguir por qualquer universidade que, como instituições interventoras e plenamente integradas no meio local, regional e nacional deverão ser o motor das políticas nacionais de desenvolvimento tecnológico em direcção a uma sociedade do conhecimento.
7. Aliás, nada na lei existe que impeça as Universidades de constituírem e integrarem sociedades comerciais, tanto assim é que há universidades que constituem e integram sociedades comerciais. O que acontece é que algumas delas introduziram nos seus Estatutos essa previsão e a Universidade da Beira Interior não o fez. No entanto, não poderá ser esse facto, razão determinante de uma violação material da lei, mas de uma mera lacuna formal.
8. Por todo o exposto, consideramos que não foi cometida qualquer infracção por parte da nossa instituição, devendo os comentários do anteprojecto de parecer referentes a esta Universidade serem retirados dos pontos 7.3.3.5.1. e 7.3.3.6..

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional, apresento os meus cumprimentos.

O Rector:
Manuel José dos Santos Silva





Universidade de Coimbra
ADMINISTRAÇÃO

11828 06-11-20

*Registada com
aviso de recepção*

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 LISBOA

Sua Referência	Sua comunicação	Nossa Referência	Data
----------------	-----------------	------------------	------

Assunto: Património Financeiro – Serviços e Fundos Autónomos

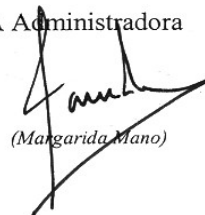
Na sequência do pedido formulado através do v/ fax nº 1.034/06 – DA I.2, cumpre-nos informar o seguinte:

O valor relativo a depósito bancário, constante nos mapas anexos às Instruções nº 2/00 – 2ª Secção, remetidos a esse tribunal, diz respeito a um Fundo - Fundo Geraldês Freire/Prémio Latim Medieval - constituído pela doação inicial de €24.939,89, efectuada à Universidade de Coimbra, em 1999, assumindo esta Universidade o compromisso de o aplicar em conta bancária capitalizável, cuja rentabilização anual servirá, em 30%, para reforço do fundo e, nos restantes 70%, para atribuir um subsídio, a título de prémio, ao melhor aluno na disciplina de Latim Medieval, conforme regulamento anexo.

Deste modo, entendeu a Universidade ser seu dever zelar pela rentabilização deste fundo, de modo a cumprir o objectivo estabelecido pelo doador.

Com os melhores cumprimentos.

A Administradora



(Margarida Mano)

AV/MJC

DETC 21 11 06 22375

Im-05-03_B0



**FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Tel. 859900 Fax - 836733
3000-447 COIMBRA - PORTUGAL
E-mail: flcd@ci.uc.pt

C. J. Freire
HP

**PRÉMIO DE LATIM MEDIEVAL
— REGULAMENTO —**

I — INSTITUIÇÃO

O Prémio de Latim Medieval é instituído para promover na Faculdade de Letras de Coimbra o estudo do Latim Medieval no curriculum da Licenciatura, dado que é considerado como disciplina de opção, para todos os alunos da Faculdade. De facto, a cadeira tem sido escolhida sobretudo pelos alunos de Clássicas e de História.

II — FUNDO

O Fundo deste Prémio é constituído por cinco milhões de escudos (5 000 000\$00), que são entregues à Faculdade de Letras para sua administração, Fundo doado pelo Prof. Doutor José Geraldes Freire, que durante vinte anos (1978-1998) foi professor desta disciplina, desde então oficialmente integrada nos planos da Reforma da Faculdade de Letras de Coimbra.

III — MONTANTE DO PRÉMIO ANUAL

O montante anual do Prémio é constituído pelos juros do Fundo, o qual será depositado segundo o melhor critério da Faculdade de Letras, juros que seguirão as normas de aplicação a seguir indicadas.

IV — REPARTIÇÃO DOS JUROS

Os juros do Fundo do Prémio serão divididos em duas partes:

- a primeira, que constará de setenta por cento (70%) dos juros anuais, destina-se a premiar o aluno mais classificado, em cada ano, na disciplina de Latim Medieval. Se a nota mais elevada for alcançada por mais de um aluno, o montante a atribuir será repartido pelo número de alunos que obtiveram a nota mais alta.
- a segunda parte, que constará dos restantes trinta por cento (30%), não será levantada, mas ficará como forma de revalorização anual do Fundo do Prémio, de modo que a desvalorização da moeda seja, pelo menos em parte, compensada.

V — COALESCÊNCIA

Se em algum ano, a primeira parte não for atribuída, os juros referentes a esse ano lectivo coalescerão totalmente para a revalorização do Prémio, de tal modo que na próxima atribuição do Prémio a quantia a entregar aos alunos será constituída pelos setenta por cento (70%) do Fundo revalorizado.



**FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Tel. 859900 Fax - 836733
3000-447 COIMBRA - PORTUGAL.

E-mail: flcd@ci.uc.pt

VI — ÉPOCA DE DISTRIBUIÇÃO

O Prémio será atribuído no fim de cada ano lectivo (depois da época de exames de Setembro-Outubro), devendo o nome dos alunos premiados ser enviado pelo Professor da cadeira, no ano a que o prémio se reporta, com a respectiva nota de classificação, ao Conselho Directivo da Faculdade, o qual o distribuirá no dia e local que entender mais convenientes.

VII — MUDANÇA DE BENEFICIÁRIOS

Se o Latim Medieval, que é uma disciplina de opção, não funcionar durante dois anos seguidos, ou se esta disciplina for eliminada dos currícula universitários de Coimbra, o Fundo e o Prémio respectivos passarão a reverter, a partir do terceiro ano sem alunos, e nas mesmas condições, a favor da disciplina de Latim III, a qual também foi leccionada pelo Prof. Doutor José Galdes Freire durante mais de vinte (20) anos.

VIII — AUMENTO DO FUNDO

A quantia inicial da dotação poderá ser reforçada, em anos subsequentes, pelo professor fundador do Prémio ou por outras pessoas que queiram estimular o ensino e aprendizagem do Latim Medieval.

IX — ACTUALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Entre a bibliografia de actualização do saber em Latim Medieval recomenda-se à Faculdade, ao Instituto de Estudos Clássicos ou ao Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos a continuação da assinatura do anuário Medioevo Latino (Florença), de que existe e é doada a colecção completa, publicada até ao presente, e do mesmo modo se recomenda a continuação da revista Analecta Bollandiana (publicada semestralmente em Bruxelas), cuja existência na Faculdade remonta ao magistério do Prof. Doutor Pierre David e cuja colecção foi reconstituída, daí até ao presente, pelo professor de Latim Medieval, e que já se encontra na Faculdade.

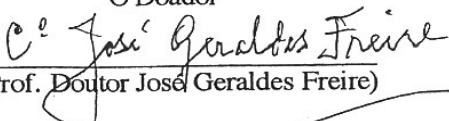
X — DURAÇÃO DO FUNDO

O Fundo é constituído com a intenção de o Prémio de Latim Medieval ser continuamente atribuído, por tempo indeterminado. Se as disciplinas de Latim Medieval e de Latim III deixarem de funcionar, competirá ao Instituto de Estudos Clássicos (ou seu sucedâneo) indicar qual a entidade e pessoas que administrarão o Fundo e beneficiarão do Prémio, tendo em vista a finalidade da sua fundação, isto é, um ramo do saber filológico que mais se interessa pelo Latim Medieval, nomeadamente o Latim Tardio, o estudo dos documentos (Latim Notarial) e dos autores da Idade Média Latina, sobretudo em Portugal.

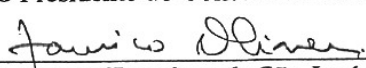
Aprovado em reunião ordinária do Conselho Directivo
da Faculdade de Letras em 27/07/1999

Coimbra, 11 de Novembro de 1999

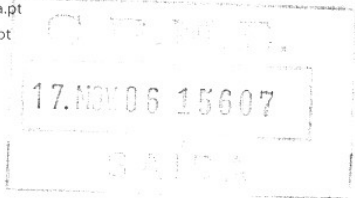
O Doador


(Prof. Doutor José Galdes Freire)

O Presidente do Conselho Directivo


(Prof. Doutor Francisco de São José de Oliveira)

Praça D. Pedro IV (Rossio), 45 - 2º e 3º
1149-069 LISBOA
Tel: 21 324 38 10
Fax: 21 347 60 95
email: cpme@esoterica.pt
Pág. Web: www.cpme.pt



Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 – Património Financeiro – Serviços e Fundos Autónomos

No cumprimento do despacho do Exm.º Senhor Conselheiro da Área, remeto esta carta com os seguintes comentários e esclarecimentos ao solicitado:

- 1 – O agrupamento 09 (Despesa) da CPME, apresenta como Dotação/Previsão, a rubrica 09.02.06 – Administração Pública Central e a rubrica 09.06.13 – Famílias – Outras;
- 2 – No capítulo 11 (Receita) da CPME, constam a rubrica R.11.03.03– Administração Pública – Adm. Central – Estado e a rubrica R.11.03.10 – Famílias;
- 3 – A memória justificativa, referente a estas rubricas para o Orçamento do Ano Económico de 2005 é a seguinte:
 - a) 09.02.06 – Administração Pública Central – Verba inscrita relativamente à aplicação em títulos de Dívida Pública Consolidada de 1940 a 1942;
 - b) 09.06.13 – Verba destinada à concessão de empréstimos hipotecários aos sócios que pretendam comprar ou construir habitação própria e também a empréstimos hipotecários, aos sócios para realização de obras de beneficiação de casa própria e apoio à família;
 - c) R.11.03.03– Administração Pública – Adm. Central – Estado - Administração Pública Central – Verba inscrita relativamente à aplicação em títulos de Dívida Pública Consolidada de 1940 a 1942;
 - d) R.11.03.10 – Famílias – Verba correspondente à amortização de empréstimos hipotecários efectuados para aquisição de casa para habitação própria, ou melhoramentos e a amortizações de empréstimos para apoio à família.

dgto 20 11 06 22251

80ANOS DE ASSOCIATIVISMO 80ANOS DE ASSOCIATIVISMO 80ANOS DE ASSOCIATIVISMO 80

Praça D. Pedro IV (Rossio), 45 - 2º e 3º
1149-069 LISBOA
Tel.: 21 324 38 10
Fax: 21 347 60 95
email: cpme@esoterica.pt
Pág. Web: www.cpme.pt



4) A rubrica 09.02.06 – Administração Pública Central, não apresentou qualquer registo de execução de despesa, de igual modo, a rubrica R.11.03.03– Administração Pública – Adm. Central – Estado - Administração Pública Central não efectuou qualquer movimento de execução de receita para o exercício de 2005.

5) Os juros creditados em relação aos títulos de Dívida Pública Consolidada de 1940 e de 1942 são registados na rubrica R.05.03.01 - Administração Central – Estado – Verba proveniente de juros dos títulos da Dívida Pública Consolidada de 1940 e 1942.

6) Em anexo, enviam-se os movimentos orçamentais de cada rubrica mencionada, relativamente ao exercício de 2005.

Em conclusão, espera-se que os comentários ao solicitado no assunto do V/ Fax de 2006/11/10, tenham sido esclarecedores, de forma a que a identificação dos movimentos das rubricas em análise não esteja condicionada por falta de informação prestada pela Caixa de Previdência do Ministério da Educação (CPME).

Quaisquer outros esclarecimentos, solicita-se o contacto para esta Instituição no sentido de resolução de dúvidas em relação à matéria objecto de V/ análise.

Com os melhores cumprimentos

O ADMINISTRADOR-DELEGADO,

(J. Coelho Antunes)

SERVIÇOS SOCIAIS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
REPARTIÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
SECÇÃO DE CONTABILIDADE E ORÇAMENTO

Exmo. Senhor
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE
CONTAS

Av. Barbosa Du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Sua referência: Mensagem-Fax n.º 1037/06-DA I.2

Nossa referência N.º

4271

5/TC

10 FEB 2006

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2005 - PATRIMÓNIO FINANCEIRO PÚBLICO – SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

Referência: *Ofício n.º 633/2006, de 27 de Fevereiro;*
Mensagem-Fax n.º 1037/06-DA I.2

Anexo:

1.- Em resposta ao solicitado por V.Exa. através da mensagem-fax n.º 1037/06-DA I.2, de 8 de Novembro, em sede de audiência do anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, esclarecem estes Serviços que a diferença de (€ 512,34) registada por esse Tribunal, resulta exclusivamente de amortizações de capital efectuadas por beneficiários em 2005, cuja movimentação contabilística relativa à cobrança ocorrera por lapso na data do seu vencimento, correspondente à emissão da dívida, não tendo por isso qualquer expressão como receita de activos financeiros na Conta de Gerência de 2005 enviada a esse Tribunal.

2.- De igual forma, no que respeita aos juros pagos em 2005 e cuja cobrança ocorreu indevidamente na data do seu vencimento, a diferença apurada e remetida a esse Tribunal através do Nosso Ofício n.º 633/2006, de 27 de Fevereiro em anexo B, é de (€ 210,99) o que perfaz uma diferença de (€ 723,33) referente a capital e juros.

3.- No que respeita a este título refira-se que estes Serviços efectuaram um estudo onde consta uma análise à evolução das integrações de saldos de gerência apuradas e autorizadas o qual foi enviado

a esse Tribunal através do Ofício n.º 1331/2005, de 13 de Maio, tendo igualmente solicitado pronúncia da 4.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, sem solução até ao momento

4.- Releve-se que influem necessariamente nas integrações de saldos de gerência os valores que compõem a rubrica 26- *Devedores e Credores*, em virtude de terem sido assumidas como liquidadas e cobradas na data de vencimento importâncias que efectivamente não haviam sido recebidas, donde resultou o respectivo registo contabilístico na conta supracitada.

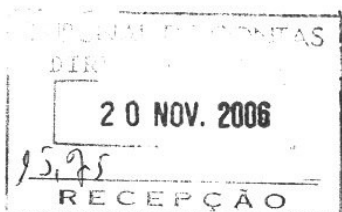
5.- Revele-se que estes Serviços estão plenamente disponíveis para o esclarecimento de quaisquer dúvidas que eventualmente subsistam, e se necessário, reunir com Vossas Excelências a fim de melhor elucidar sobre questões que se oferecerem relativamente ao Património Financeiro Público dos SSGNR.

Com os melhores cumprimentos,

O VICE-PRESIDENTE



Vítor Manuel Calado Gomes dos Reis Casal
Tenente-Coronel AM



DATA 20 11 06 22345

Ex.mo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, n.o 61

1069-045 LISBOA

S/ ref. N/ ref. Nº Data
FAX Nº 1049/06 – DA I.2

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 - Património Financeiro - Serviços e Fundos Autonomos

Em referencia ao V/Fax n.º 1049/06 – DA I.2 de 13 de Novembro 2006 e no que diz respeito à Conta Gerência destes Serviços Sociais da P.S.P. os valores de 672.564,03 € e 510.975,00 € contabilizados nas Rubricas 11.06.10 e 09.06.13b0 ambas com a designação – Empréstimos de Médio e Longo Prazo “Activos Financeiros “, referentes a receitas e despesas informa-se V.ª Ex.ª que estes valores englobam todos os empréstimos efectuados por estes Serviços incluindo os que têm duração até (1) ano.

Verifica-se ainda que, por lapso a Classificação Orçamental dos empréstimos efectuados, foi contabilizado nas Rubricas 11.06.10 e 09.06.13b0 - Empréstimos de Médio e Longo Prazo quando deveria ter sido 11.05.10 e 09.05.13 – Empréstimos de Curto Prazo, pelo que já foi objecto de correcção no orçamento 2007.

Relativamente aos Juros e Prémio de Risco, inscritos na Rubrica 11.06.10 , foi prática corrente destes Serviços desde há vários anos a esta parte; pretende-se no entanto que a partir de 2007 se corrija este lapso inscrevendo as verbas na Rubrica 05.05.00 – Juros Famílias.

Com os melhores cumprimentos

O Secretario-Geral



José Emanuel de Matos Torres

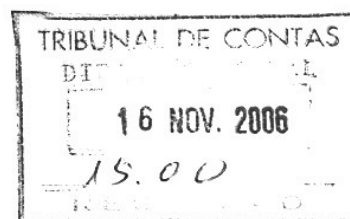
Intendente

0810 17 11'06 22102

Sede: Rua de Xabregas, 44
1949-017 Lisboa
Portugal

Tel. + 351 218 618 000
Fax + 351 218 610 099

servsociais@serv-sociais-ppsp-pt





MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL
DAS FORÇAS ARMADAS

Rua Pedro Nunes, 8 - 1069-023 LISBOA
Telef: 21 319 46 00 - Fax 21 356 25 95

REPARTIÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

EXMO SENHOR
DIRECTOR GERAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, Nº 61
1069-045 LISBOA

C/CONHECIMENTO:
2ª DELEGAÇÃO DA
DIRECÇÃO GERAL DO ORÇAMENTO
PRAÇA DO COMÉRCIO
1149-001 LISBOA

Referência

N/Referência

Proc.

Data

009113

21. NOV. 2006

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGA de 2005

Referência: V/Mensagem fax n. / 03 – DA I.2

1. Relativamente ao teor do v/mensagem fax de VEx^a, em referência, verifica-se que existem as imprecisões apontadas e que as mesmas têm como base o procedimento contabilístico adoptado, que já fora objecto de esclarecimento anterior, através dos nossos ofícios n.º 8657 de 19JUL05 e n.º6290 de 20JUN2006.
2. Na sequência de tais esclarecimentos, teve lugar uma reunião nas instalações do IASFA, com Técnicos do TC, visando a plena elucidação da situação.
3. Nos elementos presentes na reunião, por parte deste Instituto, ficou a ideia, que em tempo, seria facultado o entendimento, tido por correcto, por parte do TC, para a superação da questão.
4. Neste entendimento, o IASFA continuou a contabilizar os empréstimos segundo os moldes descritos, no nosso ofício referido em 1., pelo que o problema tem subsistido em 2006.
5. É contudo com preocupação, que o IASFA está neste momento a reanalisar o problema e a estudar as alterações correctivas aos procedimentos

contabilísticos, de escrituração dos empréstimos, de forma a adoptá-los de imediato.

Esperando continuar a contribuir para o melhor esclarecimento e resolução efectiva do assunto, somos ao dispor e apresentamos os melhores cumprimentos *e a mais elevada consideração.*

O VOGAL DO CONSELHO DE DIRECÇÃO



JOÃO FRANCISCO FÉLIX PEREIRA
MAJOR GENERAL



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Vossa referência:	Vossa comunicação de:	Nossa referência:	Data:
Offício n.º 14 433 - DA I.2	9 Novembro de 2006	Offício n.º 33 560/DGO/2006	21 Novembro 2006

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005, relativo ao Património Financeiro – Ref.º 14433 - DA I.2, de 9 de Novembro de 2006.

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, esta Direcção-Geral tem a referir que as diferenças detectadas por esse Tribunal no que respeita ao Património Financeiro dos SFA, decorrem genericamente de uma classificação económica inadequada ou de desajustamentos nos prazos das aplicações financeiras.

7.3.4.1 – SFA constantes da CGE

Constatou-se que, na coluna “CGE” do Quadro VII.13, foi também considerada como sendo de “médio e longo prazo” a totalidade dos valores executados nas seguintes rubricas: “outros activos financeiros”, “acções e outras participações”, “unidades de participação” e “alienação de partes sociais de empresas” – através da classificação económica não é possível identificar o prazo dessas rubricas de despesa e receita.

No que diz respeito às diferenças apuradas entre a CGE e as Instruções, salientam-se as seguintes situações:

IASFA – segundo informação oficiosa deste serviço, as contabilizações erradas no âmbito dos empréstimos concedidos já foram anteriormente objecto de reuniões com o Tribunal de Contas. Porém, essas incorrecções subsistem, uma vez que o organismo argumenta ter ficado a aguardar instruções por escrito do Tribunal de Contas.

FFRC – este Fundo atribui subsídios reembolsáveis a diversos promotores, no âmbito do projecto “Chiado com cor”, contabilizando-os no agrupamento 09 da despesa. Porém, verifica-se que na prática não há lugar a qualquer reembolso, uma vez que a parte considerada reembolsável é assegurada por apoios mecenáticos e por outras receitas asseguradas pelo Fundo.

IAPMEI – a diferença registada na receita resulta do facto deste organismo ter classificado como “transferências” os empréstimos reembolsáveis concedidos no âmbito do QCA II, tendo classificado o posterior reembolso também como “transferências”. Esta situação já se encontra regularizada relativamente aos empréstimos reembolsáveis concedidos ao abrigo do QCA III.



- 2 -

7.3.4.2 – SFA que não integram os mapas da CGE

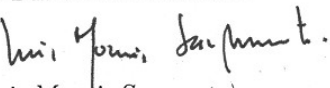
No que respeita ao **Fundo de Renda Vitalícia**, salienta-se que o IGCP centraliza todos os depósitos em numerário e os pagamentos das rendas vitalícias efectuados por conta do Fundo, sendo que esses montantes constam da conta de gerência do “IGCP – Encargos da Dívida Pública.

Relativamente ao **Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo**, ainda subsiste alguma indefinição relativamente à personalidade jurídica desta entidade.

Direcção-Geral do Orçamento, em 21 de Novembro de 2006

Com os melhores cumprimentos, 

O DIRECTOR-GERAL


(Luis Mordis Sarmiento)

DETC 27 NOV 06 22685



Instituto Nacional de Habitação

Fax nº 9/DF/2006

Nº Pág. / N. Pages: 1 + 0

Para (to):	TRIBUNAL DE CONTAS - DEPARTAMENTO DE AUDITORIA
Ao cuidado (att):	EXMA SENHORA DRA. LEONOR CÔRTE-REAL AMARAL
Fax nº (fax n.):	217936033
Data (date):	2006-11-13
De (from):	DIRECÇÃO FINANCEIRA
Assunto (subject):	ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2005

Normal Urgente Muito urgente Aguarda resposta

Em resposta ao fax de V.Exa. nº1043/06, de 8 de Novembro, confirmamos as referências ao INH no anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 que nos foram enviadas, acrescentando que o tratamento de despesa e receita efectuado até à segunda quinzena de Fevereiro de 2005, relativas à venda de imóveis recebidos como dação em pagamento e com os acordamentos dos mesmos, respeitava as orientações de DGO até aquela data.

Com os melhores cumprimentos,

A VOGAL DO CONSELHO DIRECTIVO

Mafalda Reynolds



FUNDO REMANESCENTE DE RECONSTRUÇÃO DO CHIADO

Ofício n.º 0237 /FRRC/2006
Lisboa, 13-11-2006

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 - Património Financeiro - Serviços e fundos autónomos

Foi resposta à vossa Mensagem Fax n.º 1039/06-DA I.2, do passado dia 8 e enviada a 10, permitindo-nos informar que:

No cumprimento das atribuições definidas na sua Lei Orgânica, o Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado atribuiu, no ano económico de 2005, subsídios reembolsáveis a diversos promotores, no montante de 1.354.528 €, dos quais:

- No âmbito do Regulamento das Modalidades de Apoio do FRRC: 893.372 €;
- No âmbito do projecto "Chiado com Cor": 461.156 €.

Assim, sendo os referidos subsídios natureza reembolsável, o direito a tal recebimento constitui um activo contabilístico do FRRC, pelo que foi o mesmo registado como activo financeiro do Fundo no agrupamento de despesas 09.

Nos termos dos contratos celebrados com os promotores de investimento abrangidos pelo projecto "Chiado com Cor", os subsídios reembolsáveis foram atribuídos nos seguintes termos:

O subsídio com carácter reembolsável em 100% do valor total (do subsídio atribuído) será assegurado na íntegra por apoios mecenáticos e por outras receitas angariadas pelo FRRC não criadas do ex FEAC.

Assim, embora dos termos contratuais se conclua que aos promotores de investimentos no âmbito do projecto "Chiado com Cor" apenas foi atribuído um subsídio não reembolsável correspondente a 90% do subsídio total, conclui-se igualmente de tais termos contratuais, que não cabe a tais promotores o reembolso dos remanescentes 10% do subsídio atribuído, cabendo ao FRRC angariar apoios mecenáticos ou outras receitas que assegurem a cobertura de tal reembolso.

De tais termos contratuais resulta que, em nossa opinião, tais subsídios reembolsáveis, constituem, pela sua natureza, activos financeiros do Fundo, não sendo contudo possível

Tribunal de Contas - Rua do Chiado, 146 - Lisboa | Telefone: 218 41 428 e 41 429 | Fax: 21 346 07 63 | E-Mail: trc@tcn.pt

NGTC 14 11'06 21886



FUNDO REMANESCENTE DE RECONSTRUÇÃO DO CHIADO

Identificar as entidades responsáveis pela sua liquidação ao Fundo, por se desconhecerem as entidades, que no futuro, venham a prestar efectivamente apoio mecenático ao mesmo, a registar contabilisticamente como recebimento dos activos financeiros constituídos no âmbito do projecto “Chiado com Cor”.

Do referido no parágrafo anterior resulta a aparente desconformidade entre a informação constante da Conta de Gerência do FRRC relativa ao ano económico de 2005 e a informação prestada ao Tribunal de Contas e relativa aos activos financeiros do Fundo, já que, constituindo a totalidade dos subsídios reembolsáveis atribuídos no ano de 2005 activos financeiros do Fundo foram os mesmos registados enquanto tal na conta de Gerência, não sendo contudo possível identificar, na informação enviada ao Tribunal de Contas, as entidades a quem foram atribuídos tais subsídios como responsáveis pelo seu reembolso, uma vez que o mesmo não será efectuado por tais entidades mas pelas entidades que vierem a prestar apoio mecenático ao Fundo.

De referir, por último, que se verificaram no ano económico de 2005, receitas com donativos no valor de 42.256 € recebidos de diversas entidades, os quais não foram considerados como reembolsos de activos financeiros no âmbito do projecto “Chiado com Cor”, embora pudessem ter sido considerados enquanto tal.

Esperando que o presente Ofício tenha dado cabal resposta ao solicitado por V.Exas, solicitámos à Direcção Geral do Orçamento que nos informe quanto à correcção do procedimento adoptado e, no caso de discordância, quanto à eventual regularização contabilística dos subsídios reembolsáveis já liquidados no âmbito do projecto “Chiado com Cor” actualmente registados como activos financeiros, bem como quanto aos procedimentos contabilísticos a adoptar futuramente.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo,

João Blencard Cruz



CONSELHO DIRECTIVO

Fax nº 14671/06

Para: Tribunal de Contas - Direcção Geral

Nº fax: 21 793 60 33

Att.: Exma. Senhora Auditora Coordenadora

De: Unidade Finanças

Dra. Leonor Corte-Real Amaral

Data: 21/11/2006

Ref.: UFIN.06/ 16.10 – SR

Nº páginas:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005

Exma. Senhora,

Em resposta ao vosso fax n.º1040/06 - DA I.2 relativamente ao anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, vimos por este meio confirmar que, à semelhança de anos anteriores, o IAPMEI classificou os pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito do QCA II como Transferências de Capital e não como Activos Financeiros. Assim sendo, a diferença no valor de € 24.527.816 verificada ao nível da receita é justificada pelo facto do reembolso dos subsídios mencionados ser igualmente classificada como Transferências de Capital.

Salienta-se que o tratamento contabilístico dado aos subsídios atribuídos no âmbito do QCA III já se encontra de acordo com as recomendações dadas pelos vossos Serviços.

O IAPMEI mantém-se à disposição de V. Exas. para qualquer eventual esclarecimento adicional que considere necessário.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho Directivo

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Clara Braga da Costa".

M. Clara Braga da Costa

IAPMEI

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia e da InovaçãoRua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 | Fax 213 836 211 / 213 836 234
E-mail: info@iapmei.pt | www.iapmei.pt

2006 21 11 13:19 001



IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas



INGA
Instituto Nacional
de Intervenção e
Garantia Agrícola

PROTOCOLO

SAÍDA N.º

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/respota)	DATA
1041/06	13-11-2006	1638/DF1/SGRO/2006	16-11-2006

ASSUNTO: - Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 - Património Financeiro - Serviços e Fundos Autónomos

Na sequência do nosso ofício nº 1248/DF/DF1/SCB/2006, de 16/05 e tendo presente a telecópia nº 1041/06, de 13/11, de V. Exa., através do qual dão conhecimento do parecer relativo às diferenças encontradas na rubrica de Activos Financeiros, na Conta de Gerência do IFADAP, informa-se que irá ser rectificado o procedimento adoptado no registo das comissões cobradas já no exercício de 2006, por forma a que os valores registados em Activos Financeiros, quer na Receita quer na Despesa, correspondam à natureza das operações e aos registos nos mapas das Instruções.

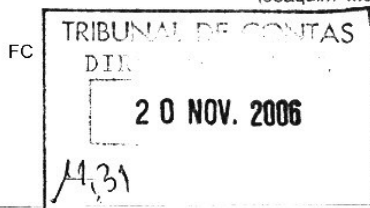
Mais se informa que nada temos a comentar ou a opor ao parecer de V. Exa, uma vez que traduz os registos efectuados.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO do IFADAP e do INGA

PRESIDENTE DO C.A.
(Joaquim Mestre)

VOGAL DO C.A.
(Francisco Brito Onofre)



DATA 20 11 06 22264

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Direcção - Geral do Tribunal de Contas
Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício n.º 3779/SPC
Lisboa, 11 de Agosto de 2006

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005 relativo ao “Património financeiro –
Subsector dos serviços integrados do Estado”

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 10164, de 9 do
corrente, cumpre-nos informar nada haver a acrescentar ao teor do Parecer.

Com os melhores cumprimentos.


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração



05.DEZ.06 16113

S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.º n.º 15084, de 21.11.06
DA II

N/ Ref.ª
DTCE/DRRF/GAI

**ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005: Capítulo VII do Volume II
(Património imobiliário)**

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, informo V. Ex.ª que a Direcção-Geral do Tesouro não tem comentários a formular sobre o documento em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral,

José Castel-Branco



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

DAII
2006-12-08
[Signature]

Sua referência
Ofic.15 083/DAII

Sua comunicação de
06/11/27

Nossa referência
N.º.34.020
10.04.01

Data
06/12/06

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005:
Ponto 7.5 do Capítulo VII do Volume II

Em satisfação do solicitado, a Direcção-Geral do Orçamento, no âmbito das suas atribuições é a informar, que o Anteprojecto de Parecer em apreço, de uma forma geral, não lhe merece quaisquer comentários. Quanto à recomendação de que a classificação das despesas passe a distinguir entre aquisições e conservação ou reparação de imóveis, a mesma afigura-se-nos de uma certa pertinência e, como tal, vai ser objecto de análise interna, tendo em vista a sua eventual satisfação em Contas do Estado futuras, cuja inscrição orçamental venha a contemplar essa separação.

Com os melhores cumprimentos, *ferron*

O DIRECTOR-GERAL
[Signature]
(Luís Morais Sarmento)

0610 07 DIC 06 23446



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm^o Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
OF. N.º 14 764/DA II

Sua comunicação de
15/11/2006

Nossa referência
N.º 34.387
10.04.01/0520

Data

2006-11-15

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE/2005-CAPÍTULO VIII DO VOLUME II.

Em satisfação do solicitado, e atendendo a que cabe à Direcção-Geral do Tesouro a gestão global dos movimentos de fundos públicos, quer em execução do Orçamento do Estado quer através de operações específicas do Tesouro (OET) e ainda, relativamente a estas, a respectiva contabilização e controlo, sou a informar que não temos quaisquer outros comentários a produzir ao Anteprojecto em apreço, para além dos que, de uma forma avulsa foram feitos e que ora são referidos.

Com os melhores cumprimentos, *Luís*

O DIRECTOR-GERAL,

Luís Morais Sarmiento

(LUIS MORAIS SARMENTO)

JR/FN

2006-11-15 10:04:01

PRO-012

PAR0217936033

DE 1069045 LISBOA

S.  R. 29.NOV.06 15955 ..

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069 – 045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
Ofício nº 14759 - DA II	20 de Novembro de 2006	DTCE/DCT

Assunto: Anteprojecto de parecer sobre a CGE de 2005: Capítulo VIII do Volume II

Na sequência do v/ofício em referência, junto envio a V.Ex^a. a Informação anexa, que contém os comentários desta Direcção-Geral ao Anteprojecto de Parecer em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos *e de todo a cordialidade*

O Director-Geral



José Castel-Branco



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº <u>1500/06</u> DATA <u>06.11.29</u>	Para: Director-Geral do Tesouro
---	---------------------------------

<u>PARECER</u>	<u>DESPACHO</u>
<p>Concordo com os comentários da presente informação ao anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2005, sublinhando as graves observações de inconstitucionalidade e ilegalidade invocadas pelo Tribunal de Contas relativamente ao enquadramento das operações de antecipação de fundos comunitários que vêm sendo realizadas em anos sucessivos desde 2000, as quais carecem de análise aprofundada pelas entidades competentes, bem como a nossa discordância sobre as afirmações produzidas no que se refere ao "desaparecimento das operações específicas do Tesouro do ordenamento jurídico português", pelos motivos explanados na presente informação.</p> <p>Realça-se por outro lado, o esforço e empenho que têm sido desenvolvidos pelo Tesouro na captação contínua de novos clientes em cumprimento da unidade de Tesouraria e na constante modernização e inovação no que se refere à disponibilização de serviços bancários e automatização e integração dos circuitos de informação e contabilísticos, por forma a garantir o rigor e a fiabilidade da informação, não obstante as limitações de recursos com que se tem defrontado.</p> <p>À Consideração Superior,</p> <p><i>Ana Maria Boto</i> Ana Maria Boto Subdirectora-Geral</p>	<p>Concordo com o teor da presente informação parecendo de realçar a extrema importância que as conclusões deste anteprojecto de parecer tem para uma instituição como a DGT, podendo mesmo ser determinante no seu processo evolutivo que de acordo com a opinião expressa pelo próprio T.C. tem sido gradual e constante. A avaliação por entidades externas do que de novo se vai fazendo numa organização, pode constituir um forte estímulo para um melhor desempenho da mesma.</p> <p>Considerando a controvérsia que se mantém em redor dos normativos legais e dos conceitos que lhe estão associados, existirá no próximo ano a oportunidade de proceder a um debate alargado a todas as instituições directamente interessadas, que poderão assim contribuir para a revisão do RTE, objecto de autorização legislativa contida no OE 2007.</p> <p>Sublinho ainda que do teor do parecer do T.C. em análise, não resulta qualquer reparo grave à actuação técnica da DGT.</p> <p>Remeta-se ao Tribunal de Contas.</p> <p>29 de Novembro de 2006</p> <p><i>José Castel</i> José Castel - Branco Director - Geral</p>

N/ Ref.: Inf. DCT n.º 132/2006, 29 de Novembro V/ Ref.: ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 – Capítulo VIII do Volume II

INFORMAÇÃO

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 – Capítulo VIII do Volume II

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer em epígrafe e, face às graves observações do Tribunal de Contas sobre eventuais inconstitucionalidades e ilegalidades, cabe consignar, a título prévio, que a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) enquanto departamento da Administração Central do Estado subordinado ao princípio da legalidade, encontra-se vinculada ao cumprimento do determinado pela Lei do Orçamento do Estado, *maxime* pelo artigo 54.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, e pelo Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que regulam a sua actividade concreta de administração da Tesouraria do Estado. Tal obrigação apenas cessaria perante uma eventual declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade dos preceitos em causa, situação que não se coloca.

Pelo exposto, o exercício do contraditório por parte da DGT limitar-se-á à análise das observações formuladas quanto à aplicação dos dispositivos legais sob o ponto de vista técnico.

Neste contexto, e no que reporta às matérias específicas da competência da DGT (pontos 8.2.1 a 8.2.5 e 8.2.7 a 8.3.4), cabe-nos informar o seguinte:

□ 8.2.2. – Antecipação da Saída de Fundos previstos no Orçamento do Estado

Sobre a matéria versada no presente capítulo do relatório do Tribunal de Contas, entende-se que não compete ao Tesouro solicitar qualquer documentação adicional aos serviços (alterações orçamentais ou pedidos de libertação de créditos), porquanto a indicação expressa da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) de existência da respectiva previsão orçamental, garantindo a regularização da operação em causa, conforme determina o n.º 5º da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, é bastante para o efeito.

M/B



□ 8.2.5. – Vencimento de Juros por Antecipação de Fundos

Juros por Antecipação de Fundos ao INGA

Nesta questão, o Tribunal de Contas (TC) refere que “no cálculo dos juros de uma antecipação realizada em 30/04/2005 e regularizada em 4/05/2005, a interpolação na taxa foi mal aplicada tendo a DGT cobrado €34,22 a mais;”. Considerando que as antecipações efectuadas ao INGA são regularizadas “no terceiro dia útil do segundo mês seguinte ao da realização das despesas pelos respectivos organismos pagadores”, não foi possível identificar qual a antecipação que mereceu o referido comentário, porquanto, conforme atrás mencionado a sua regularização ocorreu 4 dias após ter sido concedida.

Juros por Antecipação de Fundos ao IFADAP

Relativamente a esta questão sublinha-se que a situação relatada no que se refere à cobrança de juros ao IFADAP é comum às entidades devedoras e corresponde às condições expressas nas fichas técnicas elaboradas aquando da autorização das antecipações.

No que se reporta à pretensão do IFADAP de isenção de pagamento de juros, na execução das operações de antecipação de fundos concedidas, desde finais de 2001, pela Tesouraria do Estado àquele organismo, nos termos da alínea e) do nº 1 do artigo 30º do RTE, por conta de verbas Comunitárias atribuídas a Portugal no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) II e III, refira-se que foi oportunamente proposta pela DGT a constituição de um grupo de trabalho para efectuar o estudo destas operações, no plano nacional e comunitário, e apresentar uma proposta consensual de resolução da questão, a vigorar a longo prazo, aguardando-se o despacho que sobre o assunto vier a ser exarado.

143

Situação reportada no âmbito da Auditoria à Contabilidade do Tesouro

No âmbito da auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2004, e relativamente às situações de cobrança insuficiente ou excessiva de juros, relatadas pelo TC, cumpre-nos informar que se encontram todas regularizadas (conforme documentação em anexo), com excepção do montante em débito da DGDRural e do acerto dos juros cobrado em excesso ao IFADAP, o qual será realizado no corrente ano.

□ 8.2.3. Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia e 8.2.8 – Análise crítica do Regime da Tesouraria do Estado

1. As antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos projectos que lhes estão associadas, até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas normas incluídas nos sucessivos Orçamentos do Estado desde 2000.

Deste modo, tem sido intenção do legislador que as operações assim executadas possam ser regularizadas até ao limite da vigência do respectivo QCA.

Tratando-se de antecipações de fundos do Orçamento da União Europeia, estamos perante uma situação consagrada na Lei do OE que estabelece uma especificidade face ao regime geral das OET, previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em anos subsequentes. Tal especificidade ao regime geral permite considerar que a própria OET se insere no âmbito da alínea e) do artigo 30.º do RTE.

Relativamente à divergência de entendimento quanto às antecipações de fundos comunitários efectuadas ao abrigo do art.º 54.º da Lei do OE/2005 na al. c) do n.º 1 do art.º 30.º do RTE, tese defendida pelo TC, ou na al. e) deste mesmo artigo como tem sido considerado pela DGT, cabe sublinhar que a relevância da mesma se coloca primordialmente no plano teórico. Com efeito, tanto num caso como noutro a regularização dessas OET tem lugar num ano económico distinto ao abrigo da norma orçamental habilitante, concretamente, no caso ora em apreço o art.º 54.º da Lei do OE/2005.

MB



Em abono do respectivo enquadramento na al. e) do art.º 30.º do RTE releva a circunstância, já enfatizada pela DGT em anos anteriores, de que a escolha desta alínea parece a mais correcta para estas operações, evitando a aparente contradição entre os prazos de regularização definidos para as antecipações realizadas ao abrigo da alínea c) do referido artigo e os definidos na Lei Orçamental. Acresce que a alínea e) refere expressamente os casos previstos na Lei Orçamental, não deixando dúvidas sobre as situações em que se aplica.

Ainda, no que respeita às OET para as antecipações de fundos comunitários, saliente-se que a respectiva regularização é feita com fundos comunitários ao abrigo das normas comunitárias aplicáveis, não constituindo, assim, despesa orçamental. O que está em causa nestas OET é apenas o pré-financiamento dos fundos comunitários, termos em que não colidem com os princípios orçamentais invocados.

Refira-se, ainda que nos termos das orientações do EUROSTAT (em anexo), deve evitar-se que os orçamentos dos Estados membros sejam afectados pelas verbas comunitárias, de forma a não terem impacto nos défices/superavit, garantindo-se, assim, a neutralidade dos fundos comunitários.

No caso específico do FEOGA – Garantia, o Regulamento (CE) n.º 1258/99, do Conselho, de 17.05.99, consagra a possibilidade de os Estados-Membros mobilizarem recursos necessários para cobrir as despesas efectuadas até ao respectivo reembolso comunitário (cfr. art.º 5.º), adiantamento assegurado por antecipação de fundos.

Por outro lado, estas antecipações estão devidamente autorizadas pela Assembleia da República, porquanto constam das Leis do Orçamento do Estado pela mesma aprovadas, onde são definidos os limites financeiros e os prazos de regularização, termos em que se rejeita a afirmação de que as mesmas fogem ao controlo parlamentar.

MAZ

2.Quanto às considerações sobre operações de tesouraria temos a referir que, à luz do RTE, as mesmas englobam quer as OET, movimentos de fundos previstos no n.º 1 do artigo 30º, cuja gestão incumbe à DGT, quer os movimentos decorrentes da execução do Orçamento do Estado, ambos “designados, em geral, por operações de tesouraria”, como bem preceitua o n.º 2 do artigo 1º do RTE.

Ou seja, as OT contemplam uma subdivisão designada por OET, cuja contabilização e controlo cabe à DGT, nos termos do aludido diploma.

Esta classificação não contraria o conceito tradicional de que uma operação de tesouraria é aquela que pode ter registo exclusivo nas contas da Tesouraria, ou seja, sem reflexo nas contas orçamentais. Contudo, em rigor, esta característica não invalida nem colide com o facto de existirem operações de tesouraria que também têm reflexo em contas orçamentais conforme adiante se comprova.

Aliás, a Portaria n.º 958/99 (2.ª série), de 24.08.1999, publicada no DR II Série de 7.09.1999, que veio regulamentar o n.º 3 do art.º 30.º do RTE, é bem elucidativa no seu preâmbulo quando diz que “o regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo DL n.º 191/99, de 5.06, veio clarificar o âmbito das operações de tesouraria, as quais abrangem movimentos de fundos, quer em execução do Orçamento do Estado quer através de Operações Específicas do Tesouro.”

Não se entende pois a observação do TC de que “ a actual LEO veio restabelecer a diferença tradicional entre o conteúdo e a natureza das operações orçamentais e das OT em conformidade com o que se encontra consagrado na CRP (após a 2.ª Revisão Constitucional), revogando, ainda que tacitamente, o conceito de OET, que assim desaparece do ordenamento jurídico português.”

Ou ainda que o DL n.º 26/2002, de 14/02, que aprovou os códigos das receitas e despesas públicas, “voltou a reconhecer o anterior conceito de OT”. Será que pelo simples facto dos diplomas se referirem, em termos genéricos, somente a OT é suficiente para fazer “desaparecer” as OET de um ordenamento jurídico? Parece-nos que não.

mr

Como reforço do que se disse, veja-se a integração das contas orçamentais nas contas de operações de tesouraria, através de dois exemplos de CGE, com modelos diferentes, como sejam a de 1986 e a de 2003:

- Na 1.ª, através do constante na Classe VIII - Contas de ordem que integrava as contas Tesouro público, desdobrada em Conta das despesas orçamentais, Conta das receitas orçamentais e Conta dos saldos das receitas sobre as despesas orçamentais (a fls. 92);
- Na 2.ª, pelo Resumo de fls. 449, agora estando em causa as Disponibilidades, Terceiros e Resultados de operações financeiras.

Parece-nos assim que fica comprovada a característica “ histórica “ das OT como operações que podem ter registo único nas contas da Tesouraria (senso comum), mas também nas contas orçamentais.

Irrefutável é o facto de até 1993 o valor da então existente tabela modelo 28 constar da primeira linha da tabela modelo 29.

□ 8.3 - Implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria

1. A classificação por tipo de entidade (fls. 35, 36 e 37), das contas bancárias domiciliadas no Tesouro, foi efectuada pela DGT a pedido do Tribunal de Contas¹, tratando-se de uma ferramenta de uso interno, que não teve, nem tem, qualquer intuito comparativo com os dados da DGO, a quem compete efectivamente tipificar os organismos em função do seu estatuto jurídico, para efeitos do adequado controlo orçamental.

A este propósito refira-se ainda, que a informação sobre a designação dos organismos e das respectivas contas é prestada pelos serviços aquando da abertura das mesmas. Por outro lado, há ainda a ter em conta as constantes alterações aos regimes jurídicos dos serviços, com impacto directo nas suas denominações.

¹ Tendo sido objecto de desenvolvimento applicacional próprio e entrou em funcionamento no final de 2005.

HB

2. No que se reporta, à diminuição de 34,66% nos fundos de Terceiros depositados no tesouro, esclarece-se que o ano 2004 foi afectado pelo orçamento rectificativo, cuja execução foi diferida para 2005.

3. Sublinhe-se o impacto da entrada em funcionamento do SGT, como sistema integrador de todas as operações geradas pelas várias aplicações informáticas do Tesouro, que permitiu que *“pela primeira vez, não se verificaram quaisquer divergências.”* entre os saldos das contas do Homebanking e as da Contabilidade do Tesouro, conforme expressamente relatado pelo Tribunal de Contas.

4. Nos termos da legislação em vigor cabe à Direcção-Geral do Tesouro a prestação de serviços bancários que permitam ao universo dos clientes do banco do Estado a movimentação das respectivas operações de cobrança e de pagamento e o depósito dos excedentes e disponibilidades de tesouraria, em contas bancárias aí domiciliadas.

Dando cumprimento à sua missão, a DGT tem vindo a divulgar esses serviços, através designadamente de: acções de formação, reuniões parcelares com os organismos, contactos diários através dos gestores de conta, distribuição maciça de folhetos de divulgação do HomeBanking (HB) do Tesouro e dos circuitos de arrecadação de receitas e colocação de avisos no HB sobre novas funcionalidades, e a promover a melhoria contínua das funcionalidades disponibilizadas aos organismos públicos.

Saliente-se que a prestação por parte da DGT, de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras, encontra-se estritamente dependente das verbas orçamentais anualmente disponibilizadas ao Tesouro para o efeito.

Nesse sentido, realça-se que apenas com grande esforço e empenho, se conseguiu, desde 1999, uma evolução positiva do cumprimento do princípio da unidade da Tesouraria do Estado por parte dos organismos da administração pública, conforme reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas.



Mantendo a perspectiva, desde sempre adoptada pelo Tesouro, de melhoria dos serviços prestados, encontra-se disponibilizada, desde o pretérito mês de Maio de 2006, a opção de pagamentos ao Estado, possibilitando aos SFA, efectuar através do *Homebanking* do Tesouro, os pagamentos das receitas tituladas por DUC (IRS, IVA, Impostos de Selo, IMI, Penhoras e Execuções Fiscais).

Esta nova funcionalidade permite a obtenção de ganhos em vários níveis, ao deslocar as cobranças, anteriormente efectuadas junto das Secções de Cobrança da DGCI e dos CTT, para a esfera imediata do Tesouro.

Prevê-se ainda para o corrente ano, o lançamento do Concurso Público Internacional para o desenvolvimento do Sistema de Débitos Directos do Tesouro e a aprovação do protocolo a celebrar entre a UNICRE e a DGT, para a emissão do cartão de crédito do “Tesouro Português”.

É nessa estratégia de inovação contínua, que no próximo mês de Dezembro entrará em funcionamento o processamento dos pagamentos afectos “*aos subsídios (ajudas) de natureza nacional e comunitária*” do INGA (fls 45), através da utilização de balcão próprio, garantindo o “*cumprimento das datas-valor, impostas pela Regulamentação Comunitária*”. Esta nova funcionalidade irá permitir ao INGA o cabal cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria.

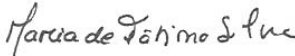
5. No que respeita aos considerandos que sobre a DGDR foram expressos no presente relato de auditoria, refira-se que se prevê para 2006, o encerramento do QCA II e com ele a regularização dos encargos que resultaram da sua execução, nos termos previstos na Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, e o subsequente encerramento das contas domiciliadas por essa entidade na banca comercial, resultante do apuramento final dos saldos, por parte da Comunidade Europeia, desse Quadro Comunitário.

11/2

6. Entende-se, ainda, que não cabe ao Tesouro controlar o cumprimento dos preceitos legais que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades na banca comercial ou o grau de cumprimento do princípio de Unidade de Tesouraria, por parte dos organismos sujeitos ao Regime da Tesouraria do Estado, mas tão só disponibilizar todos os meios (serviços bancários ajustados à realidade das entidades públicas, formação e divulgação) para a sua adequada observância. Essas funções, parece-nos que deverão ser executadas pelas entidades de auditoria e controlo, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), à qual incumbe o primeiro nível de controlo. Nestes moldes, a informação de medida de cumprimento dessas normas não deve ser fornecida pelo Tesouro (enquanto Banco do Estado), mas sim pelas entidades que têm funções de auditoria e controlo.

À Consideração Superior,

Lisboa, 29 de Novembro de 2006


Maria de Fátima Silva
Directora de Contas do Tesouro



22/2005 - 15 February 2005

New decision of Eurostat on deficit and debt

The treatment of transfers from the EU budget to the Member States

Around 80% of the EU central budget goes back to the Member States for the financing of common policies in the agricultural sector, as well as for regional development and social policies amongst other. Following the work undertaken in 2004 in cooperation with EU Member States and different international bodies, **Eurostat, the Statistical Office of the European Communities**, has taken a decision on the treatment, in national accounts, of these transfers from the EU budget to the Member States. The decision is in line with the European System of Accounts (ESA95) and is consistent with the opinion of the Committee on Monetary Financial and Balance of Payments Statistics (CMFB).

The exact time when the transfers must be recorded, in particular as revenue or expenditure in the government accounts, is of crucial importance with regards to the budgetary surveillance obligations established in the Stability and Growth Pact.

This decision provides precise guidance on how these transfers should be recorded in order to ensure a full comparability of data between EU Member States. **Whatever the case, the decision¹ specifies that EU transfers should have no impact on government deficit/surplus regardless of the timing differences between the moment of a government pre-financing and the moment of effective reimbursement by the EU.**

In the case where the final beneficiary of a transfer from the EU budget is not a government unit (for example a farmer receiving agricultural subsidies), and the government advances payments to the final beneficiary, the government must be considered as acting "on behalf" of the EU. Neither the transfer from government to the beneficiary, nor the transfer from the EU to government has to be recorded in the government accounts. Therefore, there is no impact on the deficit government or surplus.

In the case where the final beneficiary is a government unit (for example when this unit carries out an expenditure for training or social assistance), the time of recording of the transfer by the EU to government, shall be the time when the government unit makes the expenditure, as government will be reimbursed by the EU only after having made the expenditure and sent the relevant documents for reimbursement. Therefore there is no temporary impact on government deficit.

In the case of prepayments by the Commission to Member States at the beginning of a multi-year programme, these initial payments are to be treated as financial advances.

1. The detailed content of the decision is available on Eurostat website directly from the homepage, under Eurostat news.

Issued by:
Eurostat Press Office
Philippe BAUTIER

BECH Building
L-2920 LUXEMBOURG
Tel: +352-4301 33 444
Fax: +352-4301 35 349
eurostat-pressoffice@cec.eu.int

For further information:
Luca ASCOLI

Tel: +352-4301 32 707
Fax: +352-4301 32 929
luca.ascoli@cec.eu.int

Eurostat news releases on the Internet:
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

SELECÇÃO DE MOVIMENTOS

Organismo: EP-E.P., EP ESTRADAS DE PORTUGAL, EPE

Nº Conta: 1060 **Moeda de Denominação:** EUR
NIB: 078101120000000106092

Nº Transferência : 8004146662
Tipo Transferência : I
Data Valor : 2006/05/08
Data Movimento : 2006/05/08
Transferência de NIB :
Valor Transferência : 1.479,16 EUR
Descrição :

Data Movimento	Estado	Utilizador
2006/05/08	Recebida	InterfaceIN_HB

Nova Consulta

SELECÇÃO DE MOVIMENTOS

Organismo: INGA INSTITUTO NACIONAL DE INTERVENÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA

Nº Conta: 977 **Moeda de Denominação:** EUR

NIB: 078101120000000097750

Nº Transferência : 593095
Tipo Transferência : H
Data Valor : 2006/05/30
Data Movimento : 2006/05/30
Documento ref. : Auto:279
Transferência para:

Fornecedor: DIRECÇÃO GERAL DO TESOURO
NIF: 600006441
NIB : 078101120000000103861

Valor Transferência : **7.617,04 EUR**

Descrição : TRANSFERENCIA DIRECÇÃO GERAL DO TESOURO

Motivo da Devolução : Normal; Lançamento executado.

Data Movimento	Estado	Utilizador
2006/05/30	Aguarda Autorização	TPINTO
2006/05/30	Autorização	HUSANTOS
2006/05/30	Paga	HUSANTOS

Nova Consulta



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
—
Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência
5136 de CI-11-06
P.º 30/15

Assunto Anteprojecto de parecer sobre a CGE 2005 – Capítulo VIII do Volume 2

Exm.º Senhor Director Geral,

Incumbe-me o Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de enviar à Secretaria-Geral do tribunal de Contas os comentários deste Ministério ao anteprojecto em epígrafe.

À semelhança de anteriores relatos, o Anteprojecto de Parecer sobre a CGE 2005 – Capítulo VIII do Volume II, considera como inconstitucionais e ilegais diversas operações que foram efectuadas ao abrigo de normas que estão em vigor mas sobre as quais esse Tribunal manifesta a sua discordância em absoluto, nomeadamente a Lei Orçamental de 2005 e o Regime da Tesouraria do Estado publicado em anexo ao DL 191/99 de 5 de Junho.

Face ao teor das conclusões apresentadas e considerando a sua relevância para a validação técnica das opções assumidas pelo Governo no exercício da sua actividade governativa, e para uma organização como a Direcção-Geral do Tesouro, julgamos necessário proceder às considerações e informações seguintes, tendo em vista o cabal esclarecimento das questões suscitadas.

Situamos assim as conclusões reportadas no Anteprojecto de Parecer sobre a CGE 2005 em análise em dois níveis distintos:

1. A actuação do serviço a quem incumbe a gestão e a Administração da Tesouraria do Estado em conformidade com o quadro legal existente;
2. A validade e aplicabilidade do próprio quadro legal.



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

Ao nível das conclusões que se referem directamente à actuação do serviço em causa, a Direcção-Geral do Tesouro, caberá certamente àquela instituição exercer o direito ao respectivo contraditório na defesa das opções técnicas assumidas no período em causa.

Relativamente ao ponto 2. importa referir que apesar de estarem em causa diplomas elaborados e aprovados anteriormente à actual legislatura, não podemos deixar de mencionar o facto de os mesmos ou os seus sucedâneos se encontrarem actualmente em vigor, estando já aprovada a sua continuidade para o exercício de 2007.

Em conformidade, e não obstante o Tribunal de Contas continuar a manifestar a sua discordância com o quadro legislativo em vigor já que julga que o RTE aprovado em 1995 e a LOE 2005 aprovada pela Assembleia da República em 2004 contêm normas inconstitucionais e ilegais, parece-nos não poder deixar de reconhecer a legalidade da actuação do Governo no período em causa, nem da própria instituição DGT

Estando em causa um parecer a emitir sobre a CGE 2005 e a actuação quer do executivo quer das instituições nesse período, deveria ser esta a matéria a merecer maior ênfase na apreciação do T.C. sendo certo que, no caso presente, a manterem-se as referências efectuadas, será o julgamento de instrumentos legais com mais de 10 anos de existência ou da própria LOE aprovada pela Assembleia da República que merecerão maior notoriedade.

Quanto à continuidade que o actual governo decidiu seguir nesta matéria, mantendo nas LOE de 2006 e 2007 a capacidade do Estado Português “pré-financiar” de forma eficiente as participações dos Fundos Comunitários destinadas a Portugal, ela resulta em última instância da avaliação efectuada que concluiu ser esta a forma mais eficiente e económica de garantir a execução dos projectos financiados ao abrigo do QCA III e QREN.

Manteve este governo como ponto fulcral das suas opções para a Administração Financeira do Estado o reforço do Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado e a consequente centralização dos fundos públicos, factor que, no âmbito desta auditoria, foi referido pela DGT como determinante para garantir a potenciação deste quadro legal ao afirmar que os instrumentos financeiros em causa “... são financiados através de fundos captados pela Tesouraria do Estado, na decorrência da actividade desenvolvida pela Direcção – Geral do Tesouro em defesa do Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado.”

Importa assim antes de mais, aferir os resultados que a DGT anuncia na resposta a esta auditoria (págs VIII.3) ao afirmar que assim, “... o país evita o recurso ao endividamento público conseguindo financiar a execução dos programas comunitários através de uma aplicação racional dos seus próprios recursos.”

↳



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

Este quadro de actuação da DGT foi imposto pela evolução estrutural verificada, da qual resultou um contexto totalmente distinto do existente na década de 80 e princípios dos anos 90 e visou dar resposta às novas exigências que se colocaram ao Tesouro, nomeadamente no contexto da Adesão à Comunidade Europeia.

Da avaliação desta evolução face a anteriores procedimentos, resultará o apuramento do benefício ou prejuízo para o Estado daí resultante, mas não a averiguação sobre se de alguma forma existiu uma tentativa de desvirtuar um correcto apuramento das contas públicas.

Parece-nos igualmente que a resposta a esta questão é clara: o benefício para o Estado resultante da aplicação deste quadro legal é visível e em nada é prejudicada a transparência e a exactidão das Contas Públicas.

Refira-se, aliás, que a propósito da necessidade dos Estados membros pré-financiarem a utilização dos Fundos Comunitários, a Comissão Europeia recomenda a neutralidade destes fluxos em termos dos Orçamentos Nacionais, pelo que a sua contabilização exclusiva como Operação de Tesouraria permite o cumprimento desta regra.

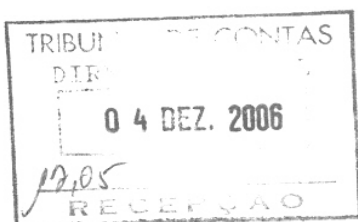
Por fim, refira-se ainda que o RTE se encontra em processo de revisão, contendo a LOE 2007 uma autorização Legislativa para o efeito pelo que, no decurso do próximo ano, o TC terá oportunidade de apresentar o seu parecer sobre esta matéria, encontrando-se desde já a DGT disponível para receber as sugestões que possam resultar do entendimento do TC sobre a mesma.

Tendo presente a ampla divulgação dos relatórios elaborados pelo T.C. e a sua disponibilização ao público em geral, pensamos ter contribuído para clarificar a utilidade em o referido Anteprojecto poder distinguir as recomendações efectuadas da opinião emitida pelo TC sobre os instrumentos jurídicos utilizados, e ainda da actuação quer do Governo, quer das próprias instituições.

Com os melhores cumprimentos, *Também pessoal.*

O Chefe de Gabinete

Eduardo Silva Lima
(Eduardo Silva Lima)



DGTC 04 DIC'06 23122



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas



INGA
Instituto Nacional
de Intervenção e
Garantia Agrícola

PROTOCOLO

Correio Normal

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage,
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

DA II

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

(a indicar na v/respota)

278/DF/DF2/2006

DATA

29-11-2006

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 - Capítulo VIII do Volume II**


Em resposta ao vosso ofício de remessa do anteprojecto referido em epígrafe temos a observar o seguinte:


Relativamente à alteração de contabilização das OET's em 2004, ela efectivamente decorre de instruções emanadas da DGO através dos Despachos por vós referidos e exarados pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento.

Quanto ao cumprimento integral do Princípio de Unidade de Tesouraria, nomeadamente no que se refere ao pagamento dos subsídios Feoga (G) através da DGT, prevê-se que na Gerência de 2007 estes já sejam integralmente efectuados através daquela entidade.

O atraso na implementação desta funcionalidade decorre do enorme volume de dados a transferir o que, até à presente data, tem inviabilizado a sua aplicação. Presentemente está o INGA a aguardar algumas correcções do Instituto de Informática na aplicação, sem as quais não é possível proceder à aceitação do software.

Com os melhores cumprimentos


PRESIDENTE DO C.A.
(Joaquim Mestre)


VOGAL DO C.A.
(Francisco Brito Onofre)



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas



INGA
Instituto Nacional
de Intervenção e
Garantia Agrícola

PROTOCOLO

Protocolo

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage,61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
DA II	16-11-2006	2674/DF/DF1/SCB/2006	30-11-2006

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005-Capítulo VIII do Volume II**

Após análise do Capítulo VIII do Volume II do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005, que se debruça, fundamentalmente, sobre as Antecipações de Fundos por Operações de Tesouraria, vem deste modo o IFADAP apresentar os seguintes comentários:

Ponto 8.2.3-Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia

- No quadro apresentado neste ponto e que reflecte a movimentação relativa ao ano de 2005, deverá ser considerado como movimento a crédito o montante de €15.965.938,10 e como consequência o saldo final devedor deverá ser de €168.864.688,91.
- Ainda no mesmo ponto, na análise mais detalhada da movimentação da conta de antecipação de fundos no ano de 2005, deverá ser considerado como regularizado o montante de €13.724.813,24 no que respeita às antecipações de fundos realizadas em 2005. Deste modo, o saldo transitado para 2006 foi de €168.864.688,91, o qual incluía o montante de €37.175.005,56 como saldo por regularizar relativo aos fundos antecipados 2005.

Ponto 8.2.5-Vencimento de juros por Antecipação de Fundos

Juros por Antecipação de Fundos ao IFADAP

- Na página 13 deste relatório é referido que a DGT cobrou ao IFADAP €220.963,26 de juros quando na realidade, e mais uma vez após confrontação com os documentos contabilísticos, o montante cobrado foi de € 221.053, 74. Foi considerado como cobrança obtida por dedução às amortizações comunicadas pelo IFADAP, o montante de € 10.990,43 quando o valor efectivamente cobrado foi de € 11.080,91 (€2.183,35 em Janeiro e €8.897,56 em Outubro). Desta diferença resulta que o total de juros cobrados pela DGT por dedução às amortizações comunicadas pelo IFADAP é de € 1.315.540,52 e não os € 1.315.450,04 mencionados.



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



PÁG. 2/2

Ponto 8.2.6. Análise Específica

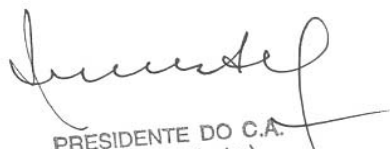
Ponto 8.2.6.3- Operações do IFADAP


- Considerando que o desfasamento existente entre a realização da despesa e o reembolso da Comunidade Europeia demora alguns meses, por vezes torna-se impossível amortizar integralmente à DGT no mesmo ano económico as antecipações solicitadas nesse ano, principalmente aquelas que são solicitadas nos últimos meses do exercício. Ainda assim, de acordo com as orientações emanadas pela DGO, com vista à contabilização destas operações, parece-nos não estar em causa o equilíbrio orçamental das contas do IFADAP, porquanto ao registar-se as antecipações de fundo como Receita Orçamental, faz com que as despesas pagas com a utilização de fundos antecipados não gere qualquer défice.
- Relativamente às amortizações em 2005 de fundos antecipados em 2004, no total de €2.243.308,21, foram registadas, por lapso, como despesa de aplicação de subsídios na rubrica 08.01.02-Transferências de Capital quando deveriam ter sido registadas na rubrica 11.02-Outras Despesas de Capital.

Por último, conforme é mencionado neste relatório, a alteração produzida em 2005 ao registo das Antecipações de Fundos aconteceu na sequência da orientação definida na Informação da DGO nº 93/2004, que foi ratificada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento em 6 de Outubro de 2004.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO IFADAP/INGA


PRESIDENTE DO C.A.
(Joaquim Mestre)


VOGAL DO C.A.
(Francisco Brito Onofre)



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
Dr. José Tavares
Digníssimo Director-Geral do Tribunal de Contas
Rua Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Gab. DG **N.º 5130**
30 Nov. 2006

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005 - Capítulo VIII do Volume II

Em aditamento às informações já prestadas no âmbito do assunto acima mencionado, consideramos importante referir que:

1. O recurso a OET para antecipação de Fundos Comunitários decorre das regras da Comissão Europeia para a transferência de verbas, que se traduzem num adiantamento inicial de 7%, sendo os restantes montantes transferidos a título de reembolso de despesa paga, com retenção de 5% relativo ao saldo final até estarem concluídos todos os procedimentos de encerramento de cada Programa.
2. As OET solicitadas pela DGDR destinaram-se ao encerramento do QCA II e para manter o ritmo de execução do QCA III.
3. Não é possível efectuar a reposição dos montantes referentes a OET para o QCA II (147.752.406,14 €) com os saldos dos Programas Operacionais entretanto recebidos e a receber, uma vez que até à estabilização da taxa de câmbio, a apresentação de despesa e a transferência posterior de verbas da CE se fazia com base no ECU, com taxa de conversão mensal fixada pela CE, o que se revelou, na prática, muitíssimo desfavorável para Portugal, tendo as perdas cambiais sido superiores a 6 milhões de contos.


JOSÉ SOEIRO
DIRECTOR-GERAL



4. As verbas afectas a um QCA têm obrigatoriamente que ser aplicadas no âmbito desse mesmo Quadro, pelo que não é possível utilizar montantes recebidos para Programas do QCA III em regularizações de OET referentes ao QCA II.
5. Caso não houvesse possibilidade de antecipar verbas para garantir a execução dos vários Programas Operacionais, o que foi possível com recurso às OET, Portugal teria perdido verbas comunitárias, inviabilizando desta forma a concretização de vários projectos, nomeadamente da administração central, na maioria dos casos com co-financiamento comunitário na ordem dos 75 %.
6. Se não se possibilitar a regular execução do QCA III, processo em que a disponibilização atempada da contrapartida comunitária tem tido um papel muito relevante, o que conjugado com o procedimento já referido de recebimento destas verbas contra a apresentação de despesa realizada só tem sido possível com o recurso a verbas disponibilizadas por OET, Portugal corre sério risco de ter de devolver verbas à CE por incumprimento da regra do ano n+2.
7. A falta de articulação entre normas nacionais e comunitárias tem-se reflectido negativamente ao longo dos vários anos de aplicação de fundos comunitários no desenvolvimento económico e social do nosso País.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral
José Santos Soeiro

0670 05 DIC*06 28289



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IX

*Operações de Encerramento da
Conta*



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

*DAE
2006-12-02*

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

Sua referência
Ofic.15 043/DAI

Sua comunicação de
06/11/27

Nossa referência
N.º.33.987
10.04.01

Data
06/12/06

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, relativo a:
▪ Ponta 9.1 a) - "Retroacção de reposições", do Cap. IX - "Operações de encerramento da Conta"

Em satisfação do solicitado, somos a informar que as operações de encerramento que constam da Conta Geral do Estado são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento. Como tal, e salvo o devido respeito, não entendemos o alcance da observação de não ter sido cumprido quanto ao item da "Retroacção de reposições", o disposto no n.º 1, do art.º 28.º do Decreto-lei n.º 57 /2005, de 4 de Março (decreto de execução orçamental), o qual estabelece que:

"A escrituração das reposições deverá efectuar-se de acordo com as instruções a emitir pela Direcção-Geral do Orçamento".

Com efeito, essa não é a nossa opinião, as mencionadas instruções fazem parte da Nota Jurídica n.º 38/2006, da nossa Consultadoria Jurídica e que se junta por fotocópia.

Com os melhores cumprimentos, *Jesus*

O DIRECTOR-GERAL
Luís Morais Sarmento
(Luís Morais Sarmento)



S. R.

06.DEZ.06 16143 ..

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069 – 045 Lisboa

- Da submissão

- A DA II

2006-12-06

Sua referência

Ofício nº 15158 - DA II

Sua comunicação de

28 de Novembro de 2006

Nossa referência

DTCE/DCC/NOC

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005: Capítulo IX do Volume II

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2005: Capítulo IX do Volume II, cabe-nos informar o seguinte:

IX – Operações de Encerramento da Conta

9.1 – Encerramento da Conta

Atendendo à recomendação do Tribunal de Contas no que respeita à autonomização do registo das operações de encerramento comunica-se que será criada na Contabilidade do Tesouro uma conta na classe 04 – “Transferências Orçamento do Estado”, de nível igual ao das entidades administradoras da receita (nível 2), com a designação “Direcção-Geral do Orçamento – Receita do Estado”, à qual se imputará uma subconta para reflectir os movimentos relativos às operações de encerramento da Conta Geral do Estado.

Relativamente à recomendação da contabilização orçamental dos referidos movimentos passar a ser efectuada (no SGR) pela DGO, em substituição do registo efectuado pela DGT no seu SGR, afigura-se que não compete à DGT tomar a iniciativa nesse sentido.

Com os melhores cumprimentos, *e stive pessoal*

O Director-Geral

[Assinatura]
José Castel-Branco

EG

DTCE 07 DIC 06 26363



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência
Ofic.15.156/DAII

Sua comunicação de
06/11/28

Nossa referência
N.º34.148
10.04.01

Data
06/12/06

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2005: Capítulo IX do Volume II

Em satisfação do solicitado, somos a informar o seguinte quanto às operações de encerramento da Conta:

1 - que as mesmas foram objecto do seguinte comentário no Anteprojecto à CGE de 2004, passamos a citar:

"Em boa verdade, não entendemos a recomendação de as operações de encerramento e as de compensação do encerramento da CGE deverem ser assumidas pela DGO na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações. Na realidade, nós assumimos, em plenitude, essas operações e todo o encerramento propriamente dito da CGE. Uma coisa, a nosso ver, é determinar quais são as operações de encerramento e a sua respectiva quantificação e outra a sua contabilização. Ora, como a DGO não é um serviço administrador/contabilizador de quaisquer receitas orçamentais nem tem qualquer responsabilidade na gestão da tesouraria do Estado, onde também se encontram os depósitos (saldos) de operações específicas do Tesouro, não tem competência para promover directamente a contabilização de quaisquer fundos. Será que o Tribunal, está a recomendar à DGO um SGR (Sistema de Gestão de Receitas) próprio, para a contabilização das receitas orçamentais que tenham a ver com estas operações? Não o estando, e, salvo melhor opinião, não nos parece pertinente a recomendação".

2 - parece poder concluir-se do Anteprojecto, ora em apreço, que efectivamente, o Tribunal entende que deveria ser a DGO também a jusante a contabilizar as operações de encerramento, julgamos que também na vertente da receita orçamental e a elaborar a respectiva Conta (que Conta?);

3 - com o devido respeito, não é esse o nosso entendimento, pela razão principal de que a DGO não é um serviço administrador de quaisquer fundos entrados na tesouraria do Estado. Acresce, ainda, em nossa opinião, a favor da nossa posição:

- o facto de às operações de encerramento estarem, normalmente, associadas receitas administradas/contabilizadas pela Direcção-Geral do Tesouro ou dinheiro de terceiros a restituir;

- todas estas operações envolverem também operações específicas do Tesouro, que nos termos do diploma de tesouraria do Estado, a sua contabilização e controlo compete à DGT; e ainda e, designadamente, se a recomendação visa a sua explicitação:

- estas operações de encerramento estão perfeitamente identificadas quer na contabilidade do Tesouro pela Conta "DGO - Movimentos de encerramento da CGE", quer no Relatório da Conta Geral do Estado em item específico para o efeito.

Com os melhores cumprimentos, *J. Sarm.*

O DIRECTOR-GERAL
Luís Morais Sarmento
(Luís Morais Sarmento)

DETC 07 DIC 06 23445



Tribunal de Contas

CAPÍTULO X

*Fluxos Financeiros entre o
Orçamento de Estado e o Sector
Público Empresarial*



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.^a Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.^a Barbosa du Bocage, n.º 61

1069 - 045-LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
15 244	30/11/2 006	N.º34 379	2006 - 12 - 07
06 - DAI - Tec		10 04 01 - DSConta	

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2 005- Fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial – Anteprojecto

Em satisfação do solicitado, quanto ao Projecto de Parecer em epígrafe, esclarecemos que as recomendações/observações quanto ao classificador económico das receitas e despesas públicas, com implicações na informação mais detalhada, serão tidas em consideração e objecto de análise em futuras revisões/ajustamentos que venham a ocorrer.

Mais informamos que na sequência dos comentários feitos ao Anteprojecto à CGE de 2 004 com vista a uma correcta catalogação das despesas públicas, esta Direcção-Geral procedeu à distribuição daquele anteprojecto pelas nossas Delegações que acompanham a execução orçamental dos vários Ministérios, por forma a ser dado conhecimento aos serviços pagadores, intervenientes nas observações do Tribunal.

Atentos a que algumas destas despesas repetem-se, ano após ano, e dado existirem ainda situações indevidamente classificadas, não obedecendo à especificação das despesas de acordo com os códigos da classificação económica, do facto vai ser dado a conhecer às Delegações para a sensibilização dos serviços tutelados pelos ministérios a que dão apoio.

Com os melhores cumprimentos, *Hb Juncos*

O Director - Geral

(Luís Morais Sarmiento)





S.  R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
COMANDO-GERAL

CHEFIA DO SERVIÇO DE FINANÇAS
SECÇÃO DE CONTROLO DE GESTÃO E AUDITORIA INTERNA

Exmo. Senhor
Director Geral do
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA I
DO TRIBUNAL DE CONTAS

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

S/ referência
Fax nº 1098/06 – DA – I – Tec,
de 30-11-2006

S/ comunicação

N/ referência

N/ comunicação

P.º: Parecer CGE/2005

Nº 5594
Pº 06.05/02.01.02

06. DEZ. 11

ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Cap.º X – Fluxos Financeiros Entre o OE e o SPE (ponto 10.2)

Em resposta ao V/fax em referência, informa-se que se concorda com o comentário e recomendações feitas e que já foi comunicado aos serviços de contabilidade as recomendações indicadas, no sentido de uma maior atenção e rigor no que toca à classificação económica das despesas.

Mais se informa que, de futuro, a ocorrer aquele tipo de despesas será solicitado o devido esclarecimento à 4.ª Delegação da Direcção Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos,

O COMANDANTE GERAL

Carlos Manuel Mourato Nunes
Tenente-General

1069 13 010708 20508



FAX

Nº Páginas/pages 1*	Mensagem/Message nº /SG/2006	Data/date 2006-12-11
Para/To: Exmo. Senhor Direcção-Geral do Tribunal de Contas		
Fax nº 217936033		
Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – CapºX – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.2)		

Excelentíssimo Senhor Director - Geral;

Na sequência do Fax n.º 1096 da Direcção-Geral do Tribunal de Contas sobre o Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado- Cap.º X- Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (Ponto 10.2), refere-se o seguinte:

1. CASA DA MÚSICA/ PORTO 2001

Efectivamente a SG procedeu-se em 13/01/2005 ao pagamento do 1.º duodécimo onerando a rubrica 04.01.01.A0.00. O reembolso deste pagamento foi solicitado por orientações superiores o que ocorreu através da Guia n.º 1 em 18/02/05 a que correspondeu a um registo no SIC de abatimento no pagamento 23, conforme Mapa CO-M050 em anexo;

A expressão "Estranhamente" mencionada pelo tribunal de contas na nota de rodapé da pág 8 resulta do facto de se ter solicitado o estorno do pagamento e respectiva reposição para a rubrica 04.07.01.D0.00 (em anexo mail de 18/03/05) como única forma de dotar esta rubrica com o total da dotação atribuir à Casa da Música. **Assim, apesar de actualmente os registos do SIC se verificarem nesta última rubrica a reposição foi correctamente registada;**

Em conclusão a rubrica 04.01.01.A0.00 regista pagamentos no valor de 7.500.000€, contudo a rubrica 04.07.01.D0.00 regista um pagamento e consequente reposição de 531.250€ por impossibilidade de anulação da base de dados do SIC (em anexo mapas CO-M082, CO- M105)



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

11.DEZ 06 16382

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

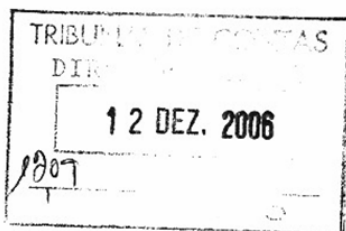
V/ Ref.ª
Of.º n.º 15243, de 30.11.2006
Proc. n.º/06-DA I-Tec

N/ Ref.ª
DIFE/GAI

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2005 – Fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial – Anteprojecto

Em resposta ao officio dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, comunico a V. Ex.ª que, relativamente aos “activos financeiros decorrentes das prestações suplementares de capital às Sociedades Polis, no valor global de € 75,5 milhões” (parte final de fls. X.13), a DGT já comunicou ao Tribunal de Contas, a coberto do officio n.º 5394, de 13.03.2006, esse tipo de informação, não tendo a mesma sido reportada no âmbito das Instruções aí citadas por não implicar alteração da participação social do Estado nas empresas em causa.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração*



O Director-Geral,

José Castel-Branco

Anexo: *Ofício citado e mapa com 3 fls.*



+351217987120



Parque de Saúde de Lisboa
Av. do Brasil, 53
1749-004 LISBOA • PORTUGAL

Tel.: +351 - 21 - 798 71 00
Relações Públicas: +351 - 21 - 798 71 01
Fax: +351 - 21 - 798 73 16
e-mail: infarmed@infarmed.pt

REF. No.:

PÁGINAS/PAGES: 2 + 0

Data: 11/12/2006

FAX No.: 21 793 60 33

PARA/TO: **Tribunal de Contas**

AT: Departamento de Auditoria I

DE/FROM: INFARMED

ASSUNTO/SUBJECT: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Capº X - Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.4)

TEXTO/TEXT

Exmos. Senhores,

No seguimento do vosso Fax n.º 06 - DA I - Tec. de 29/11/2006, e relativamente ao Quadro X.18, em particular no que respeita ao processamento de despesas na rubrica 05.01.01, importa informar que estas têm enquadramento na Lei Orgânica do Instituto - Decreto - Lei n.º 495/99, de 18 de Novembro -, em particular no n.º 2 do art.º 27º, que estabelece que o "INFARMED pode atribuir subsídios a entidades sem fins lucrativos para actividades relevantes para a prossecução das suas atribuições".

Atento a que as entidades às quais o INFARMED atribuiu subsídios não fazem parte Sector Público Empresarial, foi consultada a Direcção - Geral do Orçamento, a qual nos esclarece que a classificação a atribuir deverá ser:

- a) "No caso de entidades privadas, ser classificadas na rubrica «04.07.01 - Transferências correntes - Instruções sem fins lucrativos», devendo ser utilizadas tantas alíneas quantos os beneficiários";
- b) "No caso de entidades públicas se constituídas ao abrigo do direito privado, ser registados na rubrica «04.01.01 - Transferências correntes - Sociedades e quase sociedades não financeiras - Públicas». Caso contrário, os donativos deverão ser registados como «04.03/04/05.xx», consoante o subsector da administração em causa.

Face ao acima exposto, o montante processado na rubrica 05.01.01, deveria ter sido classificado na rubrica 04.03.05 (Transferências Correntes - Administração Central - Serviços e Fundos Autónomos).



Por último, o Instituto irá proceder à respectiva regularização em 2006, passando a utilizar a classificação acima indicada, nos próximos exercícios económicos.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração

Emilia Alves da Silva
Vogal do
Conselho de Administração

DATA/DATE: 2006-11-30

FAX N°527

 DESTINATÁRIO/ TO: TRIBUNAL DE CONTAS
 Direcção Geral
 Departamento de Auditoria I

FAX N°: 21 793 60 33

REMETENTE/ FROM: Divisão Financeira

FAX n°: 21 303 7199

PÁGINAS/ PAGES: 1

ASSUNTO/ SUBJECT: Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado/2005 – Cap° X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.4)

Através do v/ fax n° 115.06-DA I-Tec de 30/11/2006 constatámos que algumas entidades foram classificadas indevidamente como pertencentes ao SPE.

De acordo com conversa telefónica com os v/ serviços, já não é possível efectuar as respectivas correcções no ano de 2005, em virtude das contas estarem encerradas.

Futuramente iremos ter em atenção as referidas alterações.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora



Elza Vitório

MMG



Para:

TRIBUNAL DE CONTAS

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA I

Ao cl da Dra. Maria do Rosário Santos Silva

Avenida Barbosa de Bocage, 61

1069 - 045 LISBOA



Sua Referência
Fax n.º 1116/06-DA I-Tec

Sua Comunicação
30.11.2006

Nossa referência
G.F.

Data
7.12.2006

ASSUNTO: *Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Capº X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.4).*

Serve o presente para informar os vossos serviços, relativamente ao assunto supra referenciado, que o valor processado pela ARS, por conta da rubrica de classificação económica **04.01.01**-Transferências correntes /Sociedades e quase sociedades n/financeiras/Públicas no valor de 851.716,43 €, foi para o Hospital Distrital de Faro; e que indevidamente foi classificado na conta 63111 do POCMS, e deveria ter sido 63135. Esta incorrecção não foi detectada em tempo útil a fim de ser colmatada, mas no presente ano já se contabiliza correctamente.

Relativamente ao valor de 1.147,00 €, referente a depósito nos cofres do estado dos rendimentos enunciados no n.º 1 do artigo 35º do Decreto-Lei nº 57/2005, de 04 de Março, importa esclarecer que se encontra processado na rubrica de classificação económica **08.03.01**-Transferências de capital/Administração central/Estado, e não na rubrica 08.01.01-Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades n/financeiras/ Públicas, conforme consta no Vosso quadro X.18.

Com os melhores cumprimentos,



Exmº Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, 61
Lisboa
Fax : 21 793 60 33

005829

Assunto: Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado – Capº X – Fluxos
Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.4)
V/ fax 1117/06 – DA I-Tec

Relativamente ao assunto em epigrafe e conforme foi referenciado no n/ oficio 3621 de 24/07/06, informo V. Exª que a transferência de 138,93 € é relativa à contabilização de juros obtidos na gerência de 2004 e depositada na conta da Direcção Geral do Orçamento, em obediência ao oficio nº 155 de 3/06/05, desta entidade. Tendo havido lapso de natureza contabilística involuntário na inserção desse movimento na classificação económicos no mapa da 2ª proposta de alteração orçamental de 2005 apresentamos o nosso pedido de desculpas.

Com os melhores cumprimentos

Porto, 7 de Dezembro de 2006

Pel' O Conselho de Administração

Dr. António Paul
Vogal Executivo do C.A.



Universidade Técnica de Lisboa
Faculdade de Medicina Veterinária

12 12 '06 03288

Exm.º Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

S/ Ref.	S/ comunicação	N/Ref.	Data
---------	----------------	--------	------

Assunto:	<ul style="list-style-type: none">▪ Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado Cap. X – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.4).▪ Departamento de Auditoria I.▪ Processo CGE/2005.▪ Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Técnica de Lisboa.		
-----------------	---	--	--

Em resposta ao V/Fax n.º 1112/06 – DA I-Tec, de 30-11-2006, relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre esclarecer V.ª que a classificação orçamental da despesa na rubrica indicada constitui um erro uma vez que as entidades para quem se efectuaram as transferências não pertencem, ao sector público empresarial (SPA). As entidades beneficiárias são Universidades e Instituições de investigação científica de Portugal e de outros Estado-membros da União Europeia, conforme a seguir se indicam:

1. A despesa no montante de €161.444,91 refere-se a um projecto da União Europeia designado por “**Contract QLK2-CT-2001-02216/Project ASF Control**” de que a Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Técnica de Lisboa (FMV) é a entidade líder.
2. Competia à FMV transferir as tranches, de acordo com o contrato assinado com a Entidade Financiadora, para os diferentes parceiros comunitários participantes no



Universidade Técnica de Lisboa
Faculdade de Medicina Veterinária

projecto. Foram, pois, atribuídos e transferidos os seguintes valores para os participantes, entre as quais se inclui esta Faculdade:

ENTIDADE BENEFICIÁRIA	Valor €
Instituto de Investigação Científica e Tropical	12.832,04
Laboratório Nacional de Investigação Veterinária	8.593,64
Centro de Biología Molecular Sever Ochoa	38.772,82
Centro de Investigación en Sanidad Animal CISA	10.617,84
Universidad de Salamanca	9.353,57
Institut for Animal Health	14.766,70
CIRAD-EMVT	34.589,99
Faculdade de Medicina Veterinária	31.918,31
TOTAL	161.444,91

Contract QLK2-CT-2001-02216/Project ASF Control

2. A despesa foi inicialmente cabimentada na rubrica de classificação económica **“04.03.09 – SFA – Participação comunitária em projectos co-financiados”** conforme indica o mapa de execução orçamental da despesa da FMV (cfr. anexo 1).
3. Posteriormente, para efeitos de elaboração da Conta de Gerência de 2005, a FMV submeteu às autoridades orçamentais o competente pedido de alteração orçamental, a qual classificava a referida despesa na rubrica supra indicada ou seja na rubrica 04.03.09, como se verifica no nosso pedido de alteração orçamental que se junta (cfr. anexo 2).
4. Por orientação da Direcção-Geral do Orçamento, alegando que a classificação estava incorrecta, reclassificou-se então a despesa na rubrica **“04.01.01 – Transferências correntes – Sociedades e quase sociedades não financeiras – Publicas”** tal como reflecte a alteração orçamental lançada no SIGO, cuja cópia se remete (cfr. anexo 3).

Com os melhores cumprimentos.

O Conselho Administrativo

Anexos conforme referido.
AM/

Administração Regional de Saúde
do Norte



Ministério da Saúde

022097 11-12 '08

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
DAI

DATA

Nossa referência
DSGF

DATA
11-12-2006

**ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Capº X - Fluxos
Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.5)**

Relativamente ao v/ fax de 30/11/2006, informa-se V.Exa. que as transferências recebidas com a classificação na rubrica CE 06.01.01-"Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Órgãos públicos", no montante 280.894€, resultam da contabilização destas verbas, no âmbito da contabilidade geral, na conta do POCMS 7429-"Transferências e subsídios correntes obtidos/Outras transfer. correntes obtidas", com correspondência na CE é 06.01.01, nos termos da nota técnica n.º 04/05 do IGIF (vide anexo).

Acresce referir que, tendo em conta as recomendações desse TC, e não se tratando de entidades do SPE, estas receitas passarão a ser classificadas na conta 743-"Subsídios correntes obtidos-Outros entes públicos" do POCMS, com a correspondência na CE 06.03.07-"Transferências correntes/Administração Central/SFA".

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração

RECEBIDO



Ministério da Saúde

HOSPITAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



Exma. Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditora Coordenadora
Direcção-Geral Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/Refª	S/Comun	N/Ref	Of.Nº	Data
30/11/06	Parecer CGE/2005	PC	2051/06	11.12.06

Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Capº X - Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.5)

Na sequência do reparo efectuado pelo Tribunal de Contas (TC), relacionado com o assunto em epígrafe, informo Vª Exa. que o valor referenciado de 17.147 Euros foi atribuído pelo INEM e classificado na rubrica **7429 -Outras Transfªs Correntes Obtidas**, cujo classificador económico associado é **06.01.01 - Transfªs correntes - Soc. e quase soc não financeiras**. Pela discordância verificada pelo TC, passaremos a classificar na rubrica **743 - Subsídios correntes Obtidos - Outros entes Públicos** com o classificador económico **06.03.07 - Transfªs correntes - Serviços e Fundos Autónomos**.

Apresento os melhores cumprimentos, *personais de consideração*

O PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO


(Prof. Doutor Agostinho Almeida Santos)

Anexos: quatro folhas
AP/AP

Centro Hospitalar de Setúbal, EPE
Hospital São Bernardo
Hospital Ortopédico Sant'Iago do Outão

**Centro Hospitalar de
Setúbal, EPE**

Rua Camilo Castelo Branco
2910-446 Setúbal
Apartado 140

Contribuinte N.º
507606787

+ 265 549 000

Linha Azul: 265 549 024

Fax: 265 532020

265 238066

265 532546

geral@hsb-setubal.min-
saude.pt

Tribunal de Contas

A/C Exma. Sra. Dra. Leonor Corte Real
Amaral

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

5880-Cont.

2006-12-11

*Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Cap.º X – Fluxos
Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.5)*

Exma. Sra. Dra. Leonor Corte Real Amaral

Em resposta ao fax nº1105/06 – DA I-Tec de 30/11/2006 de V. Exa., somos a
informar que estamos de acordo com o projecto de parecer mencionado em
epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração



Alfredo Lacerda Cabral

DGTC 18 12 06 24039



Ministério da Saúde
HOSPITAL DO VISCONDE DE SALREU
ESTARREJA

Ex.mo Senhor
Director – Geral do
Tribunal de Contas
Av: Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Sua referência:

Sua comunicação de:

N.º referência:

Of: 3427

DATA 05 12 2006

Apartado 46
3864-756 Estarreja
Telef. 234 842 163
234 810 000
Fax 234 841 076

ASSUNTO: Projecto de parecer s/ CGE - CapºX - Fluxos financ. entre o IE e o SPE.

De acordo com o solicitado por V. Exa. na mensagem fax n.º 6 – DA I Tec., fax n.º 1107 de 30/11/2006, informamos que o valor de 2.443 €, refere-se a pagamentos efectuados no âmbito do FSE, (cópia dos documentos em anexo) tendo sido classificados na conta 743 – Subsídios correntes obtidos - Outras ent. Públicas, (pocms) em relação à classificação económica é o próprio sistema informático que a assume, motivo pelo qual não nos apercebemos se existe algum erro.

Mais informamos que a partir do mês de Junho do ano de 2005, com as alterações efectuadas de acordo com a nota técnica n.º 04/05 de 23 de Junho, a classificação económica de conta 743 então na rubrica 06.01.01 passou para a rubrica 06.03.07 (cópia em anexo).

Com os meus melhores cumprimentos.

A Chefe de Repartição

(Maria Themudo Teixeira)

Exmo. Sr:

DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
A/C Departamento de Auditoria I

Av^a.Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

05.12.2006* 0104

SUA REFERÊNCIA

DATA

NOSSA REFERÊNCIA

Fax:nº.1108 DE 30-11-06 SANTIAGO DO CACÉM, 5-12-06 PROC. N.º OFICIO N.º C.1335/06
Proc.Parecer CGE/2005

ASSUNTO: **Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Cap.X-Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.5).**

NA RESPOSTA INDICAR A NOSSA REFERÊNCIA - EM CADA OFÍCIO, TRATAR SO DE UM ASSUNTO

Relativamente ao assunto acima mencionado, informa-se que após análise feita ao movimento contabilístico, verificou-se que houve uma incorrecta interpretação na classificação no documento da nossa receita no valor de 1.610,00 €.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho de Administração


Adelaide Belo

ME/MM

Hospital do Litoral Alentejano - Telef. 269 818 100 - Fax 269 818 107

7540-230 SANTIAGO DO CACÉM

9470 07 010705 20416

Mod. 9

FACULDADE DE MEDICINA DO PORTO

FOLHA PARA TRANSMISSÃO POR FAX

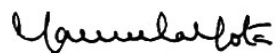
PARA:	DE:
Ao cuidado de:	Divisão Financeira e Patrimonial
Exmo. Senhor Director Geral do	Manuela Mota
EMPRESA:	DATA:
Tribunal de Contas	6 de Dezembro de 2006
NÚMERO DE FAX:	N.º TOTAL DE PÁGS. INCLUINDO A FOLHA DE ROSTO:
217936033	
NÚMERO DE TELEFONE:	NOSSO NÚMERO DE TELEFONE.:
	22/5573754
ASSUNTO:	NOSSO NÚMERO DE FAX/IA:
Conta de Gerência de 2005	22/5510119

X URGENTE X APRECIAR P.F. COMENTAR P.F. RESPONDER P.F.
FAZER CIRCULAR P.F.

Na sequência da v/ "mensagem fax" n.º 1109, proveniente do Departamento de Auditoria I e relativo ao parecer CGE/2005, sobre a classificação económica de receitas, cumpre-me informar que foi acatada a recomendação, e feitas as diligências necessárias para evitar idênticas situações no futuro.

Com os melhores cumprimentos,

A responsável pela Divisão Financeira e Patrimonial



(Técnica superior principal)

DGTC 07 DIC'06 23379

213925895

Rua do Quelhas, n° 6
1200 - 781 Lisboa (Portugal)
Tel. (351) 21 392 58 09
Fax (351) 21 392 58 95
cd@iseg.utl.pt

Instituto Superior de Economia e Gestão
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

**Fax**

N° 21 793 6033 ou 21 794 0567

DATA / DATE: 04/12/2006

PARA / TRIBUNAL DE CONTAS-DEPARTAMENTO DE AUDITORIA I

DE / FROM: INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

ASSUNTO / Projecto de parecer s/ a conta Geral do Estado - Cap° X- Fluxos Financeiros

N° DE PÁGS / .Number of pages: 1

André
or

Relativamente ao teor do v/Fax n° 1110/06-DA I - Tec, de 30 de Novembro, cumpre-me informar o seguinte:

- 1- A contabilização das receitas na rubrica 06.01.01 - Transferências Correntes Sociedades e quase Sociedades não Financeiras/Públicas, tem sido efectuada desde há vários anos, sem que tenha sido objecto de reparo.
- 2- Atendendo às entidades processadoras, pensamos que a rubrica mais adequada será a 06.03.07- Serviços e Fundos Autónomos.
- 3- Assim, futuramente, este Instituto irá proceder em conformidade.
- 4- Solicita-se a relevação do lapso cometido.

Com os melhores cumprimentos,

V O Presidente do Conselho Directivo,

(Prof. Doutor Vítor da Conceição Gonçalves)

DETC 04 DIC'06 23137



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XI
Fluxos Financeiros com a União
Europeia

S. R.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		N.º 28.808 10.04.01 29.347	06/10/10

ASSUNTO: Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005.

Em satisfação do solicitado, quanto ao Projecto de Parecer em epígrafe, e uma vez que as alegações que houver por convenientes, envolvem várias entidades, às quais o Projecto também foi enviado, a Direcção-Geral do Orçamento no âmbito das suas atribuições, é a informar o seguinte:

- 1 - os valores que estão vertidos na Conta Geral do Estado em cada ano são os que constam das Contas do Estado e/ou Relatórios do Orçamento do Estado do ano ou anos anteriores. Exceptua-se a execução do ano que, atempadamente, nos é fornecida pela Direcção-Geral do Tesouro. A nossa intervenção directa, neste item da Conta Geral do Estado, cinge-se à arrumação e análise dos valores e bem assim aos inerentes comentários;
- 2 - no âmbito das recomendações feitas, julgamos que, eventualmente, poderemos melhorar/completar a informação dos fluxos financeiros em termos de execução, tomando em linha de conta a sua origem. Para o efeito, parece-nos necessário de proceder à sistematização da informação, que já aparece dispersa na Conta Geral do Estado, com a existente nos sistemas próprios que acompanham a execução orçamental da receita e da despesa, quer ao nível dos serviços integrados, quer dos serviços e fundos autónomos. É uma questão que vamos aprofundar, para aquilatar da sua viabilidade, a curto prazo.

Com os melhores cumprimentos, *Luís Morais Sarmiento*

O DIRECTOR-GERAL
Luís Morais Sarmiento
(Luís Morais Sarmiento)

DGTC 13 10'06 19651

19. OUT. 06 14446



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Registado com
Aviso de Recupção

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência
DTCE/DCT/NCC

Rua da Alfândega, 5 - 1º
1100-016 Lisboa

Assunto: Auditoria “Análise Global Fluxos Financeiros com a UE a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005”.

Na sequência do vosso ofício nº 12459, de 06.10.06, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção de Contas do Tesouro
A Directora de Serviços

Maria de Fátima Silva

MHG

Telef: 21 8846000 Telex: 21 8846119

DGTC 20 10 06 20139



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas



INGA
Instituto Nacional
de Intervenção e
Garantia Agrícola

PROTOCOLO

Exm.º Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069 - 045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Of. n.º 12460 DA III	06/10/2006	(a indicar na v/resposta) 209/DF/DF2/SCT/2006	23-10-2006

ASSUNTO: **Análise global dos fluxos financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a CGE de 2005**

Informa-se V. Ex.ª que, no passado dia 20, através de mensagem electrónica para Abilio.Matos@tcontas.pt, foram transmitidas as n/ observações sobre os valores contidos no documento que acompanha o ofício em referência, que se indicam:

. pg XI.15

11.3.3.3

a execução (pagamentos) do FEOGA-Garantia foi de € 986,6 milhões (896,7 + 89,9), sendo que € 89,9 milhões respeitam a:

Vinha	41 244 865,17 €
Desenvolvimento Rural	41 853 990,69 €
Pescas (Poseima)	6 826 075,03 €
	<u>89 924 930,89 €</u>

. pg XI.16

11.3.4.1


Quadro XI.12


nas Transferências da UE do Fundo FEOGA-Garantia em 2000

»o valor é € 652,8 milhões (130.882.668.880\$00) e não de € 793,0 milhões

nota: o valor de € 652,8 milhões está certificado pela D.G. Tesouro.

Com os melhores cumprimentos,

 O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



VOGAL DO C.A.
(Francisco Brito Onofre)

DGTC 25 10*06 20508

Rua Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA Telefone: 213846000 Fax: 213846170
Sítios: www.ifadap.min-agricultura.pt www.inga.min-agricultura.pt E-mail: ifadap@ifadap.min-agricultura.pt inga@inga.min-agricultura.pt

Exmo. Senhor
Director Geral
Direcção Geral do Tribunal de Contas
A/C Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor Coordenador
Av. Barbosa do Bocage, 61
1 069 — 045 LISBOA

15.NOV.06 04338

Sua referência

Sua Comunicação

Nossa Referência
EAT CG/29.09.04
c/c FC

Assunto: Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UEa inserir no Parecer sobre a
Conta Geral do Estado de 2005

Na sequência do V/ ofício n.º 12461 – DA III de 6 de Outubro de 2006, e relativamente ao anteprojecto Parcial do Parecer sobre a CGE/2005, junto enviamos, em anexo, os nossos comentários ao documento "Fluxos Financeiros com a EU, Cap. XI – pontos 11.1, 11.2 e 11.3". O documento em anexo encontra-se organizado em duas partes: a primeira relativa aos comentários sobre a análise efectuada aos Fundos Estruturais - QCA III e, a segunda, relativa à análise ao Fundo de Coesão.

Apresentamos desde já as nossas desculpas pelo atraso no envio dos referidos comentários.

Por último, agradecemos que nos dessem conhecimento dos resultados aos comentários agora enviados.

Com os nossos melhores cumprimentos



José Santos Soeiro

Presidente da Comissão de Gestão do QCA III

DINA FERREIRA
SUBDIRECTORA-GERAL

DGTC 22 11'06 22507

Pág. 1/8



**Comentários à Análise Global dos Fluxos Financeiros com a EU a inserir no
Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005**

(QCA III e Fundo de Coesão)

COMENTÁRIOS À ANÁLISE AOS FUNDOS ESTRUTURAIS – QCA III

Ponto 11.1 Considerações Gerais

- Quadro XI.1 - Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2005:

As previsões de transferências que constam do quadro foram apresentadas em Outubro de 2004, no âmbito da preparação do OE 2005 para o Ministério das Finanças.

Posteriormente, foram efectuados exercícios de previsão de transferências para 2005 (em Julho de 2005), nomeadamente para a preparação do OE de 2006, com resultados muito aproximados dos valores reais, especialmente nos casos do FEDER e do IFOP.

Os valores de transferências registados na DGT são ligeiramente diferentes dos da DGDR (facto que ocorre em todos os quadros com dados de transferências). Sobre esta matéria, aproveitamos para informar que, o critério utilizado pela DGDR é o da afectação da transferência por data valor, ou seja, associando as transferências ao ano em que as mesmas foram creditas em conta.

Reparamos, no entanto, que existe uma pequena diferença nos valores FEDER, FSE e Fundo de Coesão entre este quadro e o “Quadro XI.12 – Transferências da UE relativas ao período de programação 2000-2006”.

- Página XI.2 - no 4º § consideramos que deveria ser utilizada a expressão “desvio” ao invés de “quebras”, uma vez que se estão a comparar valores previsionais com valores executados, aliás tal como é utilizada no 1º § da página XI.13. Esta mesma situação se aplica ao 1º § da **Página XI.13**.

- Página XI.13 – continuando o 2º § a ler a relação entre as previsões de execução e as transferências efectivas continuamos a considerar mais adequado a expressão “desvio”, ou seja, trata-se de um desvio entre as Previsões de Transferências e os montantes efectivamente transferidos pela CE.

Ponto 11.2 – Fluxos Financeiros de Portugal para a EU

- **Página XI.14** - no 1º §, e tal como referido anteriormente pela DGDR, aquando dos pareceres do Tribunal de Contas à CGE 03 e CGE 04, a expressão “previa-se a realização” não será a mais adequada porque o que está em causa é efectivamente a programação financeira que corresponde à seguinte definição: Parte integrante da decisão de aprovação de uma intervenção operacional, que detalha para cada Programa Operacional/eixo prioritário, numa base anual, o montante do envelope financeiro previsto para a participação dos diferentes fundos e das correspondentes fontes de financiamento nacional (públicas e privadas) associadas (vide REG 1260/1999, 18º c).

Assim, sugerimos a redacção “estava programado um investimento”.

- **Página XI.14** - no 3º § a expressão “verificando-se um decréscimo da execução relativamente ao ano anterior” não será a mais adequada, uma vez que não houve um decréscimo no montante acumulado da execução. A análise não nos parece a mais indicada uma vez que o perfil da programação do QCA III tem uma tendência degressiva e as comparações devem ser feitas em termos de valores acumulados da programação.

Aliás esta mesma análise, agora proposta, é feita na **página XI.17** em que se analisa a taxa de execução acumulada desde 2000, registando-se uma evolução entre o final de 2003 para o final de 2004 (“evolução positiva de 9.5%”) e do final de 2004 para o final de 2005, uma evolução de 12.4%, contrariando a análise feita anteriormente (Página XI.14 - no 3º §).

Ponto 11.3.4.2 Execução Financeira acumulado do QCA III

- **Página XI.19** – no 1º § as taxas dos PO da Pesca e Regional de Lisboa e Vale do Tejo devem ser alteradas para 90,0% e 89,8% respectivamente.

- **Página XI.19** – no 2º § a taxa do PO da Educação deve ser alterada para 78,2%.

- **Página XI.19** – no 3º § a taxa do PO da Região Autónoma dos Açores deve ser alterada para 73,3%.

- **Página XI.20** – no que se refere à observação expressa no 3º §, sobre a certificação da despesa FSE à Comissão Europeia, há que evidenciar que a questão suscitada não releva da certificação da despesa à CE, mas antes da organização de procedimentos para a transmissão daquela despesa à CE, não permitindo questionar o sistema interno e procedimental adoptado na prossecução da optimização da entrada do fluxo financeiro do FSE em Portugal, visto que a “decalage” entre a Despesa Executada/Validada pelas Autoridades de Gestão e a Certificada à CE pela respectiva Autoridade de Pagamento/FSE decorre do disposto no antepenúltimo § do nº 2, do artº 32º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, que dispõe o seguinte:

“Os Estados-Membros providenciarão, tanto quanto possível, para que os pedidos de pagamento intermédio sejam agrupados e apresentados à Comissão três vezes por ano, devendo o último pedido de pagamento ser apresentado o mais tardar até 31 de Outubro”.

Efectivamente, face àquela disposição regulamentar, sendo 31 de Outubro a data de referência de certificação de despesa à CE pela Autoridade de Pagamento/FSE, a última despesa que é transmitida reporta-se ao mês anterior (Setembro), ficando por certificar até ao final do ano a despesa que as Autoridades de Gestão validam e comunicam à Autoridade de Pagamento/FSE nos meses de Outubro, Novembro e Dezembro desse ano.

Só em casos excepcionais, em que esteja em causa o atingir a meta da regra “n + 2”, é que é certificada em Dezembro a despesa dos Programas Operacionais em risco.

Assim, e face ao anteriormente explanado, facilmente se infere que, quando analisada, em valores acumulados 2000/2005 a situação consolidada em 31.12.2005, a Despesa Validada/Executada pelas Autoridades de Gestão/FSE (3.403,1 MEuros) será superior à Despesa Certificada à CE pela Autoridade de Pagamento/FSE (3.054,7 MEuros).

Acresce ainda relevar que, por vezes, e no caso vertente verifica-se, as Autoridades de Gestão têm Despesa Validada até 31 de Dezembro que já comunicaram à Comissão de Gestão do QCA III, mas que ainda não submeteram à correspondente Autoridade de Pagamento.

No caso vertente, não obstante em 31.12.2005 a Comissão de Gestão do QCA III ter como Despesa Validada 3.403,1 MEuros/FSE, à Autoridade de Pagamento/FSE só havia sido comunicada pelas Autoridades de Gestão Despesa Validada na ordem dos 3.138,0 MEuros.

Face ao exposto, expressamos a nossa discordância quanto à conclusão do § em apreço, visto a situação relevada emergir tão só das disposições regulamentares aplicáveis e não de procedimentos internamente adoptados, como parece ser legítimo inferir da leitura do referido §.

Ponto 11.3.4.3 Aplicação da regra "n+2 em 31/12/2005

- **Página XI.20** – no 5º § a expressão "o total programado para 2003" deve ser alterada para "o total programado para o período 2000-2003", uma vez que a meta N+2 em 31 de Dezembro de 2005 é composta pelo valor de fundo acumulado até 2003.

Ponto - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- **Página XI.23** – no 4º § aplicam-se as observações já feitas relativamente à utilização das expressões "decrécimo" e "ficaram por transferir".

- **Página XI.23** – no 8º § aplicam-se as observações já feitas relativamente à utilização da expressão "decrécimo da execução".

COMENTÁRIOS À ANÁLISE AO FUNDO DE COESÃO

Ponto 11. 1 – Considerações Gerais

Quadro XI.1 Fluxos Financeiros entre Portugal e a UE 2005 – Relativamente a este quadro permitimo-nos chamar a atenção para os seguintes aspectos:

As transferências para o FC II atingiram 269,915 milhões de euros, tendo em conta a devolução de 4,659 milhões de euros as transferências líquidas de devoluções atingiram no FCII 265,256 milhões de euros;

As transferências para o FC I atingiram 0,373 milhões de euros, tendo em conta a devolução de 0,187 milhões de euros as transferências líquidas de devoluções atingiram no FCI 0,186 milhões de euros.

Ponto 11.3.4.1 – Fluxos Financeiros da EU, por fundo comunitário

Quadro XI.12 – Transferências da UE relativas ao período de programação 2000-06:

Os valores da DGT sobre o Fundo de Coesão II apresentam algumas diferenças relativamente aos registos DGDR com relevância nos anos de 2002, 2003 e 2005 conforme tabela que se segue:

	Unid. Milhões de euros						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
1-DGDR	3,0	278,5	351,2	217,8	285,3	265,3	1 401,1
2- DGT	3,0	277,5	346,6	210,9	285,4	269,9	1 393,3
1-2	0	1,0	4,6	6,9	-0,1	-4,6	7,8

No final de 2005, as transferências do FC II, líquidas de devoluções à UE, por correções financeiras no montante de 5,9 milhões de euros, atingem o valor de 1.401,1 mil euros nos registos da DGDR. Relativamente ao valor ilíquido de devoluções à UE a diferença para o total nos registos da DGT passa a 13,7 milhões de euros.

O Quadro relativo às Transferências da UE e Pagamentos Acumulados aos Executores 2000-2005 no FCII (em anexo) pode explicar a diferença registada em 2005, uma vez que o valor da DGT corresponde às transferências ilíquidas de devoluções.

Ponto 11.3.4.4.2 – Fundo de Coesão II

No apuramento da taxa de 38% da despesa total programada deve ter-se em conta que o respectivo período de execução não se esgota entre 2000 e 2006, estando dependente dos prazos de conclusão aprovados para os diferentes projectos.

Quadro XI.14 - Execução da Despesa Total e Pagamentos no Fundo de Coesão II – 2000/05:

Foram identificadas as diferenças assinaladas, relativamente aos dados de execução consolidados no Relatório de 2005 em fase de conclusão:

Milhões de euros

Sector	Programação Total (2000/2006)	Programação 2000/2005	Execução 2000/2005	Taxa de Execução (%)		Pagamentos da CE 2000/0005
				Total	2000/2005	
Transportes	2.112,4*					861*
Ambiente		1.747,9*				542,7*
Assistência Técnica						3,1*
Despesa Geral	4.538,4*					1.406,9*

* Valores da DGDR que divergem dos apresentados

Na coluna relativa a pagamentos da EU, por coerência com os dados confirmados no Quadro XI.1 estão indicados os valores relativos aos registos DGDR ilíquidos de devoluções para o sector Transportes (3.933,4 mil euros) e para o sector Ambiente (725,6 mil euros).

Os Quadros relativos à Execução de Despesa e Transferências da UE e Pagamentos Acumulados aos Executores 2000-2005 no FC II, em anexo ilustram as diferenças atrás referidas.

Comentários finais sobre taxas de co-financiamento comunitário:

Relativamente a esta matéria, gostaríamos de sublinhar os seguintes factos:

- O conceito de taxa de co-financiamento está associado à percentagem de apoio do fundo na despesa aprovada. Esta taxa consta da decisão da CE para cada projecto e constitui a base de cálculo para reembolso da comparticipação do Fundo nas despesas declaradas;

- A comparação da despesa total declarada num determinado período para um conjunto de projectos, com os pagamentos da UE no mesmo período não pode ser confundido com o conceito supra dado que: o universo dos projectos não é o mesmo e os pagamentos efectuados podem ser reembolsos de despesa, pagamentos por adiantamento (pagamentos por conta) ou pagamentos de saldo;
- As afirmações constantes da pg. XI.22 do parecer podem ser mal interpretadas e devem ser esclarecidas.

Por últimos, os Quadros relativos à Execução de Despesa do FCII, em anexo, esclarecem a relação entre a despesa total e a despesa fundo registadas na DGDR até 2005. Considera-se que a utilização do conceito de taxa de co-financiamento é mais adequada neste contexto.

EXECUÇÃO DE DESPESA NO FUNDO DE COESÃO II
PLANOS FINANCEIROS DAS DECISÕES

DESPESA TOTAL

Unid: 1000 Euro

SECTORES	Execução Anual 2005	Execução acumulada - 2000/2005				
		Programada Total	Programada 2000/2005	Executada 2000/2005	Taxa de execução	
					Total (%)	2000/05(%)
Transportes	209.280	2.122.420	1.779.358	1.033.433	49	58
Ambiente	149.135	2.409.305	1.747.969	701.405	29	40
Assistência Técnica	480	6.668	2.852	1.658	25	58
TOTAL	358.895	4.538.394	3.530.178	1.736.496	38	49

DESPESA FUNDO

Unid: 1000 Euro

SECTORES	Execução Anual 2005	Execução acumulada - 2000/2005				
		Programada Total	Programada 2000/2005	Executada 2000/2005	Taxa de execução	
					Total (%)	2000/05(%)
Transportes	161.547	1.640.588	1.358.620	798.886	49	59
Ambiente	101.104	1.593.182	1.178.112	482.716	30	41
Assistência Técnica	408	5.668	2.424	1.409	25	58
TOTAL	263.059	3.239.438	2.539.156	1.283.012	40	51

EXECUÇÃO DE DESPESA NO FUNDO DE COESÃO II
PREVISÃO ACTUALIZADA (*)

DESPESA TOTAL

Unid: 1000 Euro

SECTORES	Despesa Prevista 2005	Execução Anual 2005	Taxa de Execução 2005 (%)	Execução acumulada - 2000/2005				
				Programada Total	Programada 2000/2005	Executada 2000/2005	Taxa de execução	
							Total (%)	2000/05 (%)
Transportes	674.583	209.280	31	1.877.750	1.482.790	1.033.433	55	70
Ambiente	632.888	149.135	24	1.538.529	1.193.087	701.405	46	59
Assistência Técnica	780	480	62	6.668	1.958	1.658	25	85
TOTAL	1.308.251	358.895	27	3.422.948	2.677.835	1.736.496	51	65

DESPESA FUNDO

Unid: 1000 Euro

SECTORES	Despesa Prevista 2005	Execução Anual 2005	Taxa de Execução 2005 (%)	Execução acumulada - 2000/2005				
				Programada Total	Programada 2000/2005	Executada 2000/2005	Taxa de execução	
							Total (%)	2000/05 (%)
Transportes	515.086	161.547	31	1.436.015	1.138.871	798.886	56	70
Ambiente	441.383	101.104	23	1.042.121	856.608	482.716	46	56
Assistência Técnica	663	408	62	5.668	1.664	1.409	25	85
TOTAL	957.132	263.059	27	2.483.805	1.997.144	1.283.012	52	64

* Previsões actualizadas para a CA relativa ao ponto de situação do ano anterior. Excluídas as Decisões aprovadas sem registo de despesa na DGDR.

FUNDO DE COESÃO II - TRANSFERÊNCIAS DA UE E PAGAMENTOS ACUMULADOS AOS EXECUTORES 2000-2005 E EM 2005

ANEXO V

Código N.º FC (1)	Projectos / Grupo de Projectos	Entidades Executoras	Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagos aos Executores e Recuperações		Transf. do Orçam. da U.E. e Devoluções		Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagos aos Executores e Recuperações	
			2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2005		
1997/PT/005	Terminal Multiusos/Plataforma Multimodal Porto de Setúbal	AFSS	14 798 650	14 798 650	14 798 650	14 798 650	14 798 650	68 000	68 000	44 498	44 498	
2003/PT/001	Extensão do Cas. do Terminal RO-RO do P. de Setúbal-P.F.-Estudos e Projectos	AFSS	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	102 000	102 000	30 479	30 479	
2003/PT/005	Recuperação Ambiental e Funcional do Term. Eurofimas e Acessos Terrestres-1ª Fase (Estudos)	AFSS	102 000	102 000	102 000	102 000	102 000	13 884 867	13 884 867	16 121 879	16 121 879	
2000/PT/001	Linha do Norte-Remod.Subtroço Entrocamento(excl)-Albergaria(excl)	REFER	77 180 940	77 180 940	77 180 940	77 180 940	77 180 940	70 069 365	70 069 365	6 864 891	6 864 891	
2000/PT/012	Moderniz.da Ligação ao Algarve-Subtroço Coíma-Pinhal Novo	REFER	70 069 365	70 069 365	70 069 365	70 069 365	70 069 365	31 362 722	31 362 722	81 939 431	81 939 431	
2000/PT/013	Ligação à L. do Norte-Subtroço Entrocamento(excl.)Terminal Tén.Chelas	REFER	31 362 722	31 362 722	31 362 722	31 362 722	31 362 722	81 939 431	81 939 431	18 155 862	18 155 862	
2000/PT/003	Linha do Algarve-Remod. dos Subtroços P.Novo-Poceiros-Pimbeiro;	REFER	81 939 431	81 939 431	81 939 431	81 939 431	81 939 431	8 114 696	8 114 696	1 319 680	1 319 680	
2000/PT/002	Grândola-Ermidas e Linha de Sinces	REFER	81 939 431	81 939 431	81 939 431	81 939 431	81 939 431	7 427 662	7 427 662	32 450 788	32 450 788	
2001/PT/001	Mod.L.Norte-Remod. So Subtroço Quintanas (excl.)-Ovar (excl.)	REFER	81 939 431	81 939 431	81 939 431	81 939 431	81 939 431	21 789 809	21 789 809	9 951 202	9 951 202	
2001/PT/003	Mod.da Lig. Ao Algarve V. Remod.troço Ermidas/Faro	REFER	7 427 662	7 427 662	7 427 662	7 427 662	7 427 662	20 666 553	20 666 553	14 862 567	14 862 567	
2003/PT/004	Mod.da Linha do Minho - Remod. Subt. Louzados-Niçe	REFER	65 929 503	65 929 503	65 929 503	65 929 503	65 929 503	39 116 053	39 116 053	18 333 204	18 333 204	
2003/PT/002	"Linha do Sul-Remod.do Subt.-Pinhal Novo (Excl.)Setúbal Mar"	REFER	21 789 809	21 789 809	21 789 809	21 789 809	21 789 809	101 731 230	101 731 230	5 382 281	5 382 281	
2003/PT/008	Mod.da Linha do Minho - Remod. Subt. Niçe-Briga	REFER	12 493 980	12 493 980	12 493 980	12 493 980	12 493 980	22 566 769	22 566 769	1 848 341	1 848 341	
2004/PT/002	*Remodificação da Linha Norte- Remod. Entre Vila Franca (Norte) e Vale de Santarém	REFER	21 386 125	21 386 125	21 386 125	21 386 125	21 386 125	9 169 959	9 169 959	8 096 786	8 096 786	
2000/PT/009	Metro de Lisboa - Ligação Baixa - Chiado/Santa Apolónia	Metro de Lisboa	39 116 053	39 116 053	39 116 053	39 116 053	39 116 053	37 271 725	37 271 725	2 447 752	2 447 752	
2001/PT/002	Metro de Lisboa - Ligação S.Sebastião-Alameda/GH	Metro de Lisboa	101 731 230	101 731 230	101 731 230	101 731 230	101 731 230	13 030 871	13 030 871	2 649 263	2 649 263	
2000/PT/007	IP 6 - Lanço Abrantes/Mouriscas	IEP	22 566 769	22 566 769	22 566 769	22 566 769	22 566 769	7 073 360	7 073 360	7 967 776	7 967 776	
2002/PT/001	IP 6 - Lanço Peniche / IC 1	IEP	35 421 444	35 421 444	35 421 444	35 421 444	35 421 444	14 430 120	14 430 120	282 872	282 872	
2000/PT/008	IP 3 - Variante de Castro Daire - Túnel de Castro Daire	IEP	12 238 761	12 238 761	12 238 761	12 238 761	12 238 761	13 452 048	13 452 048	282 872	282 872	
2000/PT/005	IP 2 - Lanço entre a EN 216 e a EN 102	IEP	12 026 261	12 026 261	12 026 261	12 026 261	12 026 261	978 072	978 072	8 096 786	8 096 786	
2000/PT/006	Inserção IP3 (Faro) com o IP5	IEP	16 721 342	16 721 342	16 721 342	16 721 342	16 721 342	5 193 302	5 193 302	2 447 752	2 447 752	
2003/PT/007	Eixo Viário Norte/Sul-Lampo Av.º Padre Cruz-N.º Ligação à CRIL	IEP	12 198 081	12 198 081	12 198 081	12 198 081	12 198 081	4 156 971	4 156 971	2 649 263	2 649 263	
2004/PT/003	Variante à EN 220 - Ligação de Torre de Moncorvo ao IP 2	IEP	7 967 776	7 967 776	7 967 776	7 967 776	7 967 776	7 073 360	7 073 360	7 967 776	7 967 776	
2000/PT/010-1	Acesso, Interregionais Ferroviárias do Porto de Aveiro-1ª Fase	APA	14 430 120	14 430 120	14 430 120	14 430 120	14 430 120	14 430 120	14 430 120	282 872	282 872	
2000/PT/010-2	Terminal Especializado de Grândolas Silledas	APA	13 452 048	13 452 048	13 452 048	13 452 048	13 452 048	13 452 048	13 452 048	282 872	282 872	
2003/PT/006	Acessos Intra-portuários - 1ª Fase	APA	978 072	978 072	978 072	978 072	978 072	805 987	805 987	282 872	282 872	
2003/PT/010	Reabilitação do Porto de São Roque do Pico	AP Triâng. Grupo Ocidental	5 193 302	5 193 302	5 193 302	5 193 302	5 193 302	8 516 434	8 516 434	7 899 872	7 899 872	
2003/PT/011	Requalificação do Porto da Praia da Vitória	APTGS.A	8 516 434	8 516 434	8 516 434	8 516 434	8 516 434	4 686 370	4 686 370	4 417 840	4 417 840	
2003/PT/003	Requalificação e Modernização da Aerogare Civil das Lajes	DRTC	4 686 370	4 686 370	4 686 370	4 686 370	4 686 370	34 094 395	34 094 395	5 168 124	5 168 124	
2003/PT/012	Infraestruturas Portuárias do Campal - RAM	Adm. Portos da RAM	34 094 395	34 094 395	34 094 395	34 094 395	34 094 395	19 003 958	19 003 958	11 603 049	11 603 049	
	Ligação do Aeroporto Francisco Sá Carneiro à Linha da Póvoas Duplicada	Metro do Porto	25 616 438	25 616 438	25 616 438	25 616 438	25 616 438					
	Sub-total - TRANSPORTES		857 119 970	857 119 970	857 119 970	857 119 970	857 119 970	146 206 937	146 206 937	174 735 566	174 735 566	
94/10/61/028	Central Hidroeléctrica do Alqueva	EDIA	27 883 170	27 883 170	27 883 170	27 883 170	27 883 170					
1996/PE/003	Colecta e Tratamento dos Efluentes Líquidos da Ria de Aveiro	SIMRIA	32 329 911	32 329 911	32 329 911	32 329 911	32 329 911					
2003/PE/005	Saneamento da Barrinha de Esmeriz - Integrado no Sist.Múltim.Saneam.Ria de Aveiro	SIMRIA	3 773 780	3 773 780	3 773 780	3 773 780	3 773 780					
2003/PE/005-1	Sub-Sistema de Saneamento de Espinho	SIMRIA	3 684 895	3 684 895	3 684 895	3 684 895	3 684 895					
2003/PE/005-2	Sub-Sistema de Saneamento de Remelha	SIMRIA	88 885	88 885	88 885	88 885	88 885					
1998/PE/001	Trat. e Destino Final de RSU Ibaas de S.Miguel, Pico e Tereira	DREPA	11 959 297	11 959 297	11 959 297	11 959 297	11 959 297					
1998/PE/001-1	Aterro da Ilha S. Miguel	Assoc.Moa Ilha S.Miguel	5 628 128	5 628 128	5 628 128	5 628 128	5 628 128					
1998/PE/001-2	Aterro da Ilha Terceira	SMAS Águas Horcas	4 771 947	4 771 947	4 771 947	4 771 947	4 771 947					
1998/PE/001-3	Aterro da Ilha do Pico	Assoc. Moa Ilha Pico	2 242 717	2 242 717	2 242 717	2 242 717	2 242 717					
1999/PE/001	Sistema Multimém. Ahaat. Águas Áreas Sul G.Porto - 2ª Fase	Águas Douro e Paiva	33 918 257	33 918 257	33 918 257	33 918 257	33 918 257					
1999/PE/005	Construção da Central de Valorização Orgânica (CVO) da VALORSUL	VALORSUL	8 300 000	8 300 000	8 300 000	8 300 000	8 300 000					
2000/PE/008	Despoluição Int. das Bacias do rio Lis e da Ribeira de Saça - 2ª Fase	SIMLIS	20 715 428	20 715 428	20 715 428	20 715 428	20 715 428					

FUNDO DE COESÃO II - TRANSFERÊNCIAS DA UE E PAGAMENTOS ACUMULADOS AOS EXECUTORES 2000-2005 e EM 2005 (cont.)

ANEXO V

Código N.º FC (1)	Projectos / Grupo de Projectos	Entidades Executoras	Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagtos. aos Executores e Recuperações		Transfido Orçam. da U.E. e Devoluções		Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagtos. aos Executores e Recuperações	
			2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005
2000/PE/011	Sistema Multimim. de Trat. e Valor. RSU Baixo Tâmega	EGF	9 944 381	9 944 381	9 944 381	9 944 381	9 944 381	9 944 381	9 944 381	9 944 381	9 944 381	9 944 381
2000/PE/012	Sistema Multimim. de Trat. e Valor. RSU Alto Tâmega	EGF	11 493 837	11 493 837	11 493 837	11 493 837	11 493 837	11 493 837	11 493 837	11 493 837	11 493 837	11 493 837
2000/PE/013	Sistema Multimim. de Trat. e Valor. Resíduos Sólidos Norte-Alemtejoano	EGF/VALNOR	7 446 414	7 446 414	7 446 414	7 446 414	7 446 414	7 446 414	7 446 414	7 446 414	7 446 414	7 446 414
97/10/61/015	Sistema Multimim. de Trat. e Valor. Resíduos Sólidos do Oeste	RESIDESTE	17 488 053	17 488 053	17 488 053	17 488 053	17 488 053	17 488 053	17 488 053	17 488 053	17 488 053	17 488 053
2001/PE/003	Ações complementares de Tratam. e Valoriz. de RSUs	EGF	10 875 480	10 875 480	10 875 480	10 875 480	10 875 480	10 875 480	10 875 480	10 875 480	10 875 480	10 875 480
2001/PE/003-1	Ações complet. de Tratam. e Valor. de RSUs Vale do Minho	EGF/VALORMINHO	470 372	470 372	470 372	470 372	470 372	470 372	470 372	470 372	470 372	470 372
2001/PE/003-2	Ações complet. de Tratam. e Valor. de RSUs Vale do Lima e Baixo Cávado	EGF/BESULIMA	1 201 995	992 975	1 201 995	992 975	1 201 995	992 975	1 201 995	992 975	1 201 995	992 975
2001/PE/003-3	Ações complet. de Tratam. e Valor. de Cávado	EGF/BR.H.L.	732 036	732 036	732 036	732 036	732 036	732 036	732 036	732 036	732 036	732 036
2001/PE/003-4	Ações complet. de Tratam. e Valor. de RSUs do Saldouro	EGF/SULDOURO	1 312 248	1 294 908	1 312 248	1 294 908	1 312 248	1 294 908	1 312 248	1 294 908	1 312 248	1 294 908
2001/PE/003-5	Ações complet. de Tratam. e Valor. de RSUs da Alta Escravadeira	EGF/ESCRUC	2 486 245	2 521 226	2 486 245	2 521 226	2 486 245	2 521 226	2 486 245	2 521 226	2 486 245	2 521 226
2001/PE/003-6	Ações complet. de Tratam. e Valor. de RSUs da Margem Sul	EGF/MARGENSUL	1 588 479	1 588 479	1 588 479	1 588 479	1 588 479	1 588 479	1 588 479	1 588 479	1 588 479	1 588 479
2001/PE/003-7	Ações complet. de Tratam. e Valor. de RSUs - Unidades Móveis de Tratamento	EGF/AMRSUL	2 264 377	2 264 377	2 264 377	2 264 377	2 264 377	2 264 377	2 264 377	2 264 377	2 264 377	2 264 377
96/61/017-2000/PE/002	Unidade de Valor. Resíduos Sólidos da Ilha da Madeira Interlig. Sistema Multim. de Água Potável do Barlav. e Sotavento	EGF	859 728	859 728	859 728	859 728	859 728	859 728	859 728	859 728	859 728	859 728
2000/PE/006	Sistema do Barlavento	SRARN Madeira	37 067 416	37 793 011	37 067 416	37 793 011	37 067 416	37 793 011	37 067 416	37 793 011	37 067 416	37 793 011
2000/PE/006-1	Sistema do Sotavento	Agua do Algarve	9 456 015	9 456 015	9 456 015	9 456 015	9 456 015	9 456 015	9 456 015	9 456 015	9 456 015	9 456 015
2002/PE/004	Sist. Mult. de Saneamento do Algarve-Grupo de Proj. 1.ª Fase	Agua do Algarve	5 107 379	4 767 314	5 107 379	4 767 314	5 107 379	4 767 314	5 107 379	4 767 314	5 107 379	4 767 314
2003/PE/001	Sistema Multim. de Saneamento do Algarve	Agua do Algarve	4 348 635	4 688 701	4 348 635	4 688 701	4 348 635	4 688 701	4 348 635	4 688 701	4 348 635	4 688 701
2003/PE/001-1	Sub-Sistema de Saneam. Alcanim, Évora e Óbidos	Agua do Algarve	1 303 740	1 055 558	1 303 740	1 055 558	1 303 740	1 055 558	1 303 740	1 055 558	1 303 740	1 055 558
2003/PE/001-2	Sub-Sistema de Saneam. Faro, S.Bras de Alportel e Loulé	Agua do Algarve	5 857 244	5 857 244	5 857 244	5 857 244	5 857 244	5 857 244	5 857 244	5 857 244	5 857 244	5 857 244
2003/PE/001-3	Sub-Sistema de Saneam. Albufeira, Silves, Lagoa, Portimão e Monchique	Agua do Algarve	2 504 671	1 071 608	2 504 671	1 071 608	2 504 671	1 071 608	2 504 671	1 071 608	2 504 671	1 071 608
2003/PE/001-4	Sub-Sistema de Saneam. Lagos, Vila do Bispo e Aljezur	Agua do Algarve	1 310 334	655 267	1 310 334	655 267	1 310 334	655 267	1 310 334	655 267	1 310 334	655 267
2000/PE/003	Construção do Aterro Sanitário da LIPOR	LIPOR	723 240	723 240	723 240	723 240	723 240	723 240	723 240	723 240	723 240	723 240
2002/PE/002	Gestão integrada dos RSU da LIPOR	LIPOR	3 881 945	3 881 945	3 881 945	3 881 945	3 881 945	3 881 945	3 881 945	3 881 945	3 881 945	3 881 945
1998/PE/002	DTAR G.Porto Sul-Subs.Porto Ocidental - ETAR de Sobretiras	CM Porto	17 700 219	19 598 972	17 700 219	19 598 972	17 700 219	19 598 972	17 700 219	19 598 972	17 700 219	19 598 972
2000/PE/014	Adaptação e Complemento do ETAR de Alcámará	CM Porto	8 411 802	8 411 802	8 411 802	8 411 802	8 411 802	8 411 802	8 411 802	8 411 802	8 411 802	8 411 802
2000/PE/014-1	Sub-Sistema de Saneamento de Beiraalva	CM Lisboa-SIMTEJO	694 655	1 191 176	694 655	1 191 176	694 655	1 191 176	694 655	1 191 176	694 655	1 191 176
2000/PE/014-2	Sub-Sistema de Saneamento de Beiraalva	CM Lisboa-SIMTEJO	12 980 876	12 980 876	12 980 876	12 980 876	12 980 876	12 980 876	12 980 876	12 980 876	12 980 876	12 980 876
2000/PE/014-3	Sub-Sistema de Saneamento de Freixo	CM Lisboa-SIMTEJO	151 974	25 087	151 974	25 087	151 974	25 087	151 974	25 087	151 974	25 087
2000/PE/014-4	Sub-Sistema de Saneamento de Beiraalva	CM Lisboa-SIMTEJO	1 231 635	937 306	1 231 635	937 306	1 231 635	937 306	1 231 635	937 306	1 231 635	937 306
2000/PE/014-5	Sub-Sistema de Saneamento de Freixo	CM Lisboa-SIMTEJO	5 786 836	3 877 071	5 786 836	3 877 071	5 786 836	3 877 071	5 786 836	3 877 071	5 786 836	3 877 071
2000/PE/014-6	Sub-Sistema de Saneamento de Freixo	CM Lisboa-SIMTEJO	332 307	166 254	332 307	166 254	332 307	166 254	332 307	166 254	332 307	166 254
2001/PE/001	Sub-Sistema de Saneamento do Graafl/Caneira Nova	AMALGA	5 477 933	3 029 635	5 477 933	3 029 635	5 477 933	3 029 635	5 477 933	3 029 635	5 477 933	3 029 635
96/10/61/021	Sistema Integ. de Trat. e Valoriz. de R.Sólidos do Baixo Alemtejo	CM V.R.SP. António	13 455 561	11 422 877	13 455 561	11 422 877	13 455 561	11 422 877	13 455 561	11 422 877	13 455 561	11 422 877
2000/PE/015	Inters. Tratamento de Águas Residuais V.R.SP. António	CM V.R.SP. António	3 903 313	3 783 071	3 903 313	3 783 071	3 903 313	3 783 071	3 903 313	3 783 071	3 903 313	3 783 071
2001/PE/002	Infraestruturas de Gestão Optimizada da Água na RAM - 1.ª Fase	A.M. Cova da Beira	6 000 187	6 000 187	6 000 187	6 000 187	6 000 187	6 000 187	6 000 187	6 000 187	6 000 187	6 000 187
2001/PE/002-1	Drenagem e Trat. Águas Residuais Porto Santo	IGA	19 002 851	20 229 185	19 002 851	20 229 185	19 002 851	20 229 185	19 002 851	20 229 185	19 002 851	20 229 185
2001/PE/002-2	Aplicação do Aproveitamento de Fins Múltiplos dos Tornais	IGA	6 200 601	6 869 191	6 200 601	6 869 191	6 200 601	6 869 191	6 200 601	6 869 191	6 200 601	6 869 191
2001/PE/002-3	Aplicação do Aproveitamento de Fins Múltiplos dos Tornais	IGA	238 417	202 184	238 417	202 184	238 417	202 184	238 417	202 184	238 417	202 184
2001/PE/002-4	Recuperação de parte da Rede Principal de Escudal	IGA	1 272 208	1 033 491	1 272 208	1 033 491	1 272 208	1 033 491	1 272 208	1 033 491	1 272 208	1 033 491
2001/PE/002-5	Recuperação de parte da Rede Principal de Escudal	IGA	55 547	55 547	55 547	55 547	55 547	55 547	55 547	55 547	55 547	55 547
2001/PE/002-6	Recuperação de parte da Rede Principal de Escudal	IGA	4 915 055	4 585 066	4 915 055	4 585 066	4 915 055	4 585 066	4 915 055	4 585 066	4 915 055	4 585 066
2001/PE/002-7	Complet. e melhoria de Adutoras Principais com Rede de Distribuição	IGA	411 717	204 003	411 717	204 003	411 717	204 003	411 717	204 003	411 717	204 003
2001/PE/002-8	Reforço da Produção, Adição e Regularização de Água ao Porto Santo	IGA	1 175 384	2 152 024	1 175 384	2 152 024	1 175 384	2 152 024	1 175 384	2 152 024	1 175 384	2 152 024
2001/PE/007	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Picoas-Açuda-Café	Agua do Centro	4 730 921	4 929 629	4 730 921	4 929 629	4 730 921	4 929 629	4 730 921	4 929 629	4 730 921	4 929 629
2001/PE/007-1	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Picoas-Açuda-Café	Agua do Centro	35 609 200	35 585 075	35 609 200	35 585 075	35 609 200	35 585 075	35 609 200	35 585 075	35 609 200	35 585 075
2001/PE/007-2	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Penha Garcia - Tralga	Agua do Centro	13 842 956	16 006 284	13 842 956	16 006 284	13 842 956	16 006 284	13 842 956	16 006 284	13 842 956	16 006 284
			3 360 000	3 127 988	3 360 000	3 127 988	3 360 000	3 127 988	3 360 000	3 127 988	3 360 000	3 127 988

FUNDO DE COESÃO II - TRANSFERÊNCIAS DA UE E PAGAMENTOS ACUMULADOS AOS EXECUTORES 2000-2005 E EM 2005 (cont.)

ANEXO V

Código Nº IC (1)	Projectos / Grupo de Projectos	Entidades Executoras	Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagos, aos Executores e Recuperções		T Transf.do Orçam. da U.E. e Devoluções		Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagos, aos Executores e Recuperções	
			2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005
2001/PE/007-3	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Ferreira-Mondocha	Águas do Centro	3 920 000	2 891 855	3 920 000	2 891 855	3 920 000	1 816 580	230 026	230 026	1 816 580	230 026
2001/PE/007-4	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Corgas	Águas do Centro	1 792 000	1 014 658	1 792 000	1 014 658	1 792 000	1 325 418	307 326	307 326	1 325 418	
2001/PE/007-5	Sub-Sistema de Abastecimento de Água Habitacionais	Águas do Centro	166 465	125 043	166 465	125 043	166 465	4 807 525	4 807 525	4 807 525	4 807 525	
2001/PE/007-6	Sub-Sistema de Abastecimento de Água do Nábão	Águas do Centro	5 436 579	5 387 965	5 436 579	5 387 965	5 436 579	2 209 542	2 322 311	2 322 311	2 209 542	
2001/PE/007-7	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Zêzere	Águas do Centro	3 080 000	2 960 083	3 080 000	2 960 083	3 080 000	1 577 861	1 793 854	1 793 854	1 577 861	
2001/PE/007-8	Sub-Sistema de Abastecimento de Água da Raia	Águas do Centro	4 071 200	4 021 200	4 071 200	4 021 200	4 071 200	6 183 218	9 448 554	9 448 554	6 183 218	
2002/PE/011-1	Sist.Mult.Abast.Água e San. de Raia, Zêzere e Nábão-2ª fase	Águas do Centro	18 309 839	18 309 839	18 309 839	18 309 839	18 309 839	89 344	26 888	26 888	89 344	
2002/PE/011-2	Sub-Sistema de Abast. de Água de Ferreira de Mondocha- 2ª Fase	Águas do Centro	580 335	259 818	580 335	259 818	580 335	1 689 404	908 670	908 670	1 689 404	
2002/PE/011-3	Sub-Sistema de Abast. de Água de Corgas	Águas do Centro	1 423 416	673 470	1 423 416	673 470	1 423 416	12 684 162	5 765 603	5 765 603	12 684 162	
2002/PE/011-4	Saneamento da Zona Geográfica da Raia - 2ª Fase	Águas do Centro	1 423 416	1 134 495	1 423 416	1 134 495	1 423 416	2 883 020	2 747 392	2 747 392	2 883 020	
2002/PE/011-5	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de St. Lázio	Águas do Centro	2 883 020	4 188 902	2 883 020	4 188 902	2 883 020	493 500	6 092 875	6 092 875	493 500	
2002/PE/011-6	Sistema de Televisão e Publicidade	Águas do Centro	493 500	246 750	493 500	246 750	493 500	2 509 943	899 738	899 738	2 509 943	
2000/PE/009	Sist. Mult. Abast. Água e San. Minhoto-Lima - 1ª fase	Águas Minhoto-Lima	6 767 790	7 284 204	6 767 790	7 284 204	6 767 790	681 608	347 883	347 883	681 608	
2000/PE/009-1	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de S.Jorge - 1ª fase	Águas Minhoto-Lima	117 760	117 760	117 760	117 760	117 760	347 945	183 985	183 985	347 945	
2000/PE/009-2	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Paços de Sousa	Águas Minhoto-Lima	681 608	844 303	681 608	844 303	681 608	697 750	367 870	367 870	697 750	
2000/PE/009-3	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Fátima	Águas Minhoto-Lima	347 945	540 150	347 945	540 150	347 945	90 056			90 056	
2000/PE/009-4	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	697 750	978 536	697 750	978 536	697 750	80 447			80 447	
2000/PE/009-5	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	384 091	384 091	384 091	384 091	384 091	78			78	
2000/PE/009-6	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	90 056	90 056	90 056	90 056	90 056	1 020			1 020	
2000/PE/009-7	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	1	1	1	1	1	1 385 600			1 385 600	
2000/PE/009-8	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	78	60 963	78	60 963	78	1 141 472			1 141 472	
2000/PE/009-9	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	1 020	1 020	1 020	1 020	1 020	2 275			2 275	
2000/PE/009-10	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	1 385 600	1 017 768	1 385 600	1 017 768	1 385 600	769 694			769 694	
2000/PE/009-11	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	1 141 472	901 350	1 141 472	901 350	1 141 472	652 345			652 345	
2000/PE/009-12	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	2 275	38 933	2 275	38 933	2 275	117 349			117 349	
2000/PE/009-13	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Vila Verde	Águas Minhoto-Lima	38 933	38 933	38 933	38 933	38 933	5 045 236			5 045 236	
2003/PE/004-1	Sist. Mult. Abast. Água e San. Minhoto-Lima - 3ª fase	Águas Minhoto-Lima	769 694	384 847	769 694	384 847	769 694	10 034 131			10 034 131	
2003/PE/004-2	Sub-Sistema de Abastecimento de Lanhões/Gerez do Lima	Águas Minhoto-Lima	652 345	326 173	652 345	326 173	652 345	9 356 033			9 356 033	
2003/PE/004-3	Sub-Sistema de Abastecimento de Marçó/Riba de Moura	Águas Minhoto-Lima	117 349	38 673	117 349	38 673	117 349	512 117			512 117	
2002/PE/008-1	Sist. Mult. Abast. Água e San. Minhoto-Lima - 2ª fase	Águas Minhoto-Lima	10 034 131	5 045 236	10 034 131	5 045 236	10 034 131	82 283			82 283	
2002/PE/008-2	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de S.Jorge - 2ª Fase	Águas Minhoto-Lima	9 356 033	4 706 187	9 356 033	4 706 187	9 356 033	21 225 017			21 225 017	
2002/PE/008-3	Sub-Sistema de Abastecimento de Barraselas	Águas Minhoto-Lima	512 117	256 658	512 117	256 658	512 117	6 305 490			6 305 490	
2002/PE/008-4	Sub-Sistema de Abastecimento de Vila do Castelo/Cidade	Águas Minhoto-Lima	82 283	41 141	82 283	41 141	82 283	2 368 178			2 368 178	
2000/PE/010	Estudos, Projectos e Assessorias Técnicas - 1ª Fase	ADP	83 699	41 850	83 699	41 850	83 699	2 362 925			2 362 925	
2000/PE/010-1	Estudos, Projectos e Assessorias Técnicas - 1ª Fase	ADP	17 312 970	17 312 970	17 312 970	17 312 970	17 312 970	1 297 271			1 297 271	
2000/PE/010-2	Sub-Sistema de Abastecimento de Vila Verde	ADP	6 305 490	4 236 478	6 305 490	4 236 478	6 305 490	1 751 415			1 751 415	
2000/PE/010-3	Sistema Multinúm. Abastecim. Água e Saneam. do Alto Zêzere e Cila	ADP	2 368 178	2 359 903	2 368 178	2 359 903	2 368 178	1 523 920			1 523 920	
2000/PE/010-4	Sistema Multinúm. Abastecim. Água e Saneam. do Norte Alentejo	ADP	2 362 925	2 001 179	2 362 925	2 001 179	2 362 925	423 978			423 978	
2000/PE/010-5	Sistema Multinúm. Abastecim. Água e Saneam. do Oeste	ADP	1 297 271	1 000 586	1 297 271	1 000 586	1 297 271	3 616 041			3 616 041	
2000/PE/010-6	Sistema Multinúm. Abastecim. Água e Saneam. do Baixo Zêzere e Nábão	ADP	1 751 415	1 731 000	1 751 415	1 731 000	1 751 415	921 931			921 931	
2000/PE/010-7	Sistema Multinúm. Abastecim. Água e Saneam. do Baixo Zêzere e Nábão	ADP	1 523 920	1 445 954	1 523 920	1 445 954	1 523 920	1 049 857			1 049 857	
2000/PE/010-8	Sistema Multinúm. Abastecim. Água e Saneam. do Baixo Zêzere e Nábão	ADP	423 978	423 978	423 978	423 978	423 978					
2000/PE/010-9	Sistema Multinúm. Abastecim. Água e Saneam. do Baixo Zêzere e Nábão	ADP	4 142 984	4 142 984	4 142 984	4 142 984	4 142 984					
2000/PE/010-10	Sistema Multinúm. Abastecim. Água e Saneam. do Baixo Zêzere e Nábão	ADP	1 049 857	921 931	1 049 857	921 931	1 049 857					

FUNDO DE COESÃO II - TRANSFERÊNCIAS DA UE E PAGAMENTOS ACUMULADOS AOS EXECUTORES 2000-2005 E EM 2005 (cont.)

ANEXO V

Código N.º FC (1)	Projectos / Grupo de Projectos	Entidades Executoras	Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagtos. aos Executores e Recuperações		Transfdo Orçam. da U.E. e Devoluções		Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagtos. aos Executores e Recuperações	
			2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005
2000/PE/007	Sist.Multim.Abast.Agua e Saneam.do Alto Zêzere e Cúa-1ª Fase	Águas Zêzere e Cúa	12 014 566	9 920 848	12 014 566	9 920 848	12 014 566	9 920 848	12 014 566	9 920 848	12 014 566	9 920 848
2000/PE/007-1	Sub-Sistema de Abast. Água do Sabugal	Águas Zêzere e Cúa	6 753 210	5 906 290	6 753 210	5 906 290	6 753 210	5 906 290	6 753 210	5 906 290	6 753 210	5 906 290
2000/PE/007-2	Sub-Sistema Abast. Água da Meimosa	Águas Zêzere e Cúa	1 857 344	1 375 709	1 857 344	1 375 709	1 857 344	1 375 709	1 857 344	1 375 709	1 857 344	1 375 709
2000/PE/007-3	Sub-Sistema de Abast. Água Complementares	Águas Zêzere e Cúa	1 305 871	1 081 167	1 305 871	1 081 167	1 305 871	1 081 167	1 305 871	1 081 167	1 305 871	1 081 167
2000/PE/007-4	Sub-Sistema Saneamento de Pequena Dimensão	Águas Zêzere e Cúa	1 897 941	1 488 882	1 897 941	1 488 882	1 897 941	1 488 882	1 897 941	1 488 882	1 897 941	1 488 882
2002/PE/010	Sist.Multim.Abast.Agua e Saneam.do Alto Zêzere e Cúa-2ª Fase	Águas Zêzere e Cúa	8 915 207	5 421 543	8 915 207	5 421 543	8 915 207	5 421 543	8 915 207	5 421 543	8 915 207	5 421 543
2002/PE/010-1	Sub-Sist. Complementares de Saneamento - 2ª Fase	Águas Zêzere e Cúa	89 366	44 683	89 366	44 683	89 366	44 683	89 366	44 683	89 366	44 683
2002/PE/010-2	Sub-Sist. Complementares de Saneamento - 2ª Fase	Águas Zêzere e Cúa	3 114 249	1 844 603	3 114 249	1 844 603	3 114 249	1 844 603	3 114 249	1 844 603	3 114 249	1 844 603
2002/PE/010-3	Sistema de Abastecimento de Água do Caldeirão	Águas Zêzere e Cúa	2 633 746	1 844 603	2 633 746	1 844 603	2 633 746	1 844 603	2 633 746	1 844 603	2 633 746	1 844 603
2002/PE/010-4	Sistema de Telegestão e Publicidade	Águas Zêzere e Cúa	436 017	218 008	436 017	218 008	436 017	218 008	436 017	218 008	436 017	218 008
2002/PE/007	Sist.Multim.Abast.Agua e Saneam.Trás-os-Montes e Alto Douro - 1ª Fase	Águas T. Montes e A. Douro	18 134 677	12 424 899	18 134 677	12 424 899	18 134 677	12 424 899	18 134 677	12 424 899	18 134 677	12 424 899
2002/PE/007-1	Saneamento da Sub-Bacia do Tâmega	Águas T. Montes e A. Douro	717 175	358 588	717 175	358 588	717 175	358 588	717 175	358 588	717 175	358 588
2002/PE/007-2	Saneamento da Bacia do Douro	Águas T. Montes e A. Douro	148 882	74 441	148 882	74 441	148 882	74 441	148 882	74 441	148 882	74 441
2002/PE/007-3	Saneamento da Sub-Bacia do Corgo	Águas T. Montes e A. Douro	6 916 343	4 641 850	6 916 343	4 641 850	6 916 343	4 641 850	6 916 343	4 641 850	6 916 343	4 641 850
2002/PE/007-4	Saneamento da Sub-Bacia do Soror	Águas T. Montes e A. Douro	4 724 278	3 497 443	4 724 278	3 497 443	4 724 278	3 497 443	4 724 278	3 497 443	4 724 278	3 497 443
2002/PE/007-5	Saneamento da Sub-Bacia do Sabor	Águas T. Montes e A. Douro	1 057 608	528 804	1 057 608	528 804	1 057 608	528 804	1 057 608	528 804	1 057 608	528 804
2002/PE/007-6	Saneamento da Sub-Bacia da Balsemão	Águas T. Montes e A. Douro	3 253 921	2 653 538	3 253 921	2 653 538	3 253 921	2 653 538	3 253 921	2 653 538	3 253 921	2 653 538
2002/PE/007-7	Saneamento da Sub-Bacia da Zêzera	Águas T. Montes e A. Douro	1 316 470	658 235	1 316 470	658 235	1 316 470	658 235	1 316 470	658 235	1 316 470	658 235
2003/PE/003	Sist.Multim.Abast.Agua e Saneam.Trás-os-Montes e A. Douro-2ª Fase	Águas T. Montes e A. Douro	10 125 529	6 879 010	10 125 529	6 879 010	10 125 529	6 879 010	10 125 529	6 879 010	10 125 529	6 879 010
2003/PE/003-1	Saneamento da sub-bacia do Tâmega	Águas T. Montes e A. Douro	1 308 750	754 375	1 308 750	754 375	1 308 750	754 375	1 308 750	754 375	1 308 750	754 375
2003/PE/003-2	Abastecimento de água ao Douro Sul	Águas T. Montes e A. Douro	3 124 628	1 531 019	3 124 628	1 531 019	3 124 628	1 531 019	3 124 628	1 531 019	3 124 628	1 531 019
2003/PE/003-3	Abastecimento de água da Terra Queimada	Águas T. Montes e A. Douro	4 064 360	2 032 180	4 064 360	2 032 180	4 064 360	2 032 180	4 064 360	2 032 180	4 064 360	2 032 180
2004/PE/005	Sist.Multim.Abast.Agua e Saneam.Trás-os-Montes e Alto Douro-3ª Fase	Águas T. Montes e A. Douro	1 427 791	2 561 435	1 427 791	2 561 435	1 427 791	2 561 435	1 427 791	2 561 435	1 427 791	2 561 435
2002/PE/005	Saneamento do Concelho de Bragança	Águas T. Montes e A. Douro	9 969 900	4 984 950	9 969 900	4 984 950	9 969 900	4 984 950	9 969 900	4 984 950	9 969 900	4 984 950
1999/PE/006	Sistema Inter municipal de RSU do Vale do Ave - 3ª Fase	AGERE	10 863 419	11 445 426	10 863 419	11 445 426	10 863 419	11 445 426	10 863 419	11 445 426	10 863 419	11 445 426
2002/PE/006	Sistema Inter municipal de RSU do Vale do Ave - 3ª Fase	AGERE	6 654 941	6 212 755	6 654 941	6 212 755	6 654 941	6 212 755	6 654 941	6 212 755	6 654 941	6 212 755
1999/PE/006	Sistema Inter municipal de RSU do Vale do Ave - 3ª Fase	AGERE	6 951 314	6 951 314	6 951 314	6 951 314	6 951 314	6 951 314	6 951 314	6 951 314	6 951 314	6 951 314
2004/PE/002	Sistema Integrado do Planalto Beirão	A.M. Planalto Beirão	10 525 759	6 654 941	10 525 759	6 654 941	10 525 759	6 654 941	10 525 759	6 654 941	10 525 759	6 654 941
2004/PE/002	Sistema Integrado do Planalto Beirão	A.M. Planalto Beirão	4 381 766	2 190 883	4 381 766	2 190 883	4 381 766	2 190 883	4 381 766	2 190 883	4 381 766	2 190 883
2001/PE/004	Sist.Multim.Abast.Agua e Saneamento do Norte Alentejano	Águas Norte Alentejano	11 581 714	14 539 346	11 581 714	14 539 346	11 581 714	14 539 346	11 581 714	14 539 346	11 581 714	14 539 346
2001/PE/004-1	Sub-Sistema de Saneamento do Tejo	Águas Norte Alentejano	292 421	146 210	292 421	146 210	292 421	146 210	292 421	146 210	292 421	146 210
2001/PE/004-2	Sub-Sistema de Saneamento do Guadiana	Águas Norte Alentejano	109 181	287 754	109 181	287 754	109 181	287 754	109 181	287 754	109 181	287 754
2001/PE/004-3	Sub-Sistema de Saneamento de Montargil	Águas Norte Alentejano	406 535	203 278	406 535	203 278	406 535	203 278	406 535	203 278	406 535	203 278
2001/PE/004-4	Sub-Sistema de Saneamento do Maranhão	Águas Norte Alentejano	260 397	130 298	260 397	130 298	260 397	130 298	260 397	130 298	260 397	130 298
2001/PE/004-5	Sub-Sistema de Abastecimento de Água do Cúa	Águas Norte Alentejano	2 196 798	3 004 525	2 196 798	3 004 525	2 196 798	3 004 525	2 196 798	3 004 525	2 196 798	3 004 525
2001/PE/004-6	Sub-Sistema de Abastecimento de Água da Cúa	Águas Norte Alentejano	3 353 525	3 353 525	3 353 525	3 353 525	3 353 525	3 353 525	3 353 525	3 353 525	3 353 525	3 353 525
2001/PE/004-7	Sub-Sistema de Abastecimento de Água de Beber	Águas Norte Alentejano	118 256	59 128	118 256	59 128	118 256	59 128	118 256	59 128	118 256	59 128
2001/PE/004-8	Sub-Sistema de Abastecimento de Água da Póvoa	Águas Norte Alentejano	4 844 381	7 159 318	4 844 381	7 159 318	4 844 381	7 159 318	4 844 381	7 159 318	4 844 381	7 159 318
2002/PE/009	Sist.Mult. de Abast. Água e Saneamento do Vale do Ave-Estudios, Proj. e Assessorias	Águas do Ave	1 546 459	1 147 195	1 546 459	1 147 195	1 546 459	1 147 195	1 546 459	1 147 195	1 546 459	1 147 195
2003/PE/002-1	Sist.Multim.Abast.Agua e Saneamento do Centro Alentejo	Águas do Ave	4 518 420	4 180 917	4 518 420	4 180 917	4 518 420	4 180 917	4 518 420	4 180 917	4 518 420	4 180 917
2003/PE/002-2	Estudos e Projectos Técnicos	Águas do Ave	453 861	602 758	453 861	602 758	453 861	602 758	453 861	602 758	453 861	602 758
2003/PE/002-3	Sub-Sistema Abast. Água a partir do Aquífero Estremoz/Cano	Águas Centro Alentejo	194 850	97 425	194 850	97 425	194 850	97 425	194 850	97 425	194 850	97 425
2003/PE/002-4	Sistema de Abast. de Água de Évora - Monte Novo	Águas Centro Alentejo	2 064 427	2 578 092	2 064 427	2 578 092	2 064 427	2 578 092	2 064 427	2 578 092	2 064 427	2 578 092
2003/PE/002-5	Sub-Sistema de Abastecimento de Água	Águas Centro Alentejo	410 225	205 112	410 225	205 112	410 225	205 112	410 225	205 112	410 225	205 112
2003/PE/002-6	Sub-Sistema Saneamento da Bacia do Guadiana	Águas Centro Alentejo	550 446	275 223	550 446	275 223	550 446	275 223	550 446	275 223	550 446	275 223
2003/PE/002-6	Sub-Sistema Saneamento da Bacia do Sado	Águas Centro Alentejo	844 011	422 306	844 011	422 306	844 011	422 306	844 011	422 306	844 011	422 306

FUNDO DE COESÃO II - TRANSFERÊNCIAS DA UE E PAGAMENTOS ACUMULADOS AOS EXECUTORES 2000-2005 E EM 2005 (cont.)

ANEXO V

Código Nº FC (1)	Projectos / Grupo de Projectos	Entidades Executoras	Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagtos. aos Executores e Recuperções		Transf.do Orçam. da U.E. e Devoluções		Entradas na DGT e Devoluções à UE		Pagtos. aos Executores e Recuperções	
			2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2005	2005
2000/PE/001-1 2000/PE/001-2 2000/PE/001-2	Sist. Multím. Abast. Água e Saneamento do Oeste Sistema de Saneamento dos Aglomerados Urbanos das Rias Áreas e Real Despoluição da Baía Hidrográfica da Baía de S. Martinho do Porto	Águas do Oeste Águas do Oeste Águas do Oeste	6 335 849 3 801 563 2 534 286	4 440 678 1 936 894 2 503 784	6 335 849 3 801 563 2 534 286	4 440 678 1 936 894 2 503 784	6 335 849 3 801 563 2 534 286	6 335 849 3 801 563 2 534 286	6 335 849 3 801 563 2 534 286	4 440 678 1 936 894 2 503 784	4 440 678 1 936 894 2 503 784	
	Sub-total - AMBIENTE		541 954 664	498 446 828	541 954 664	498 446 828	541 954 664	541 954 664	541 954 664	112 638 285	112 638 285	
2000/PA/001 2000/PA/001-1 2000/PA/001-2 2000/PA/001-3 2003/PA/001 2004/PA/001	Assistência Técnica Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes Direcção Regional de Planeamento da Madeira Assistência Técnica ao Fundo de Coesão II - Domínio do Ambiente Assistência Técnica ao Fundo de Coesão II - 2ª Fase	DCDR DCDR GST IFC-RAIM GSA DCDR	1 145 337 852 906 218 888 65 849 364 879 487 046	1 057 463 860 600 160 360 44 197 277 880 250 894	1 145 337 860 600 218 888 65 849 364 879 487 046	1 057 463 860 600 160 360 44 197 277 880 250 894	1 145 337 860 600 218 888 65 849 364 879 487 046	1 145 337 860 600 218 888 65 849 364 879 487 046	1 145 337 860 600 218 888 65 849 364 879 487 046	180 201 105 145 62 237 12 819 151 025 250 894	180 201 105 145 62 237 12 819 151 025 250 894	
	Sub-total - ASSISTÊNCIA TÉCNICA		3 142 598	2 643 699	3 142 598	2 643 699	3 142 598	3 142 598	3 142 598	635 992	635 992	
	TOTAL		1 401 071 895	1 285 546 091	1 401 071 895	1 285 546 091	1 401 071 895	1 401 071 895	265 256 317	287 955 970	287 955 970	

(1) A abreviatura nacional do código comunitário inclui os caracteres "PT16C" comum a todos os projectos de Fundo de Coesão portugueses.

ANOS	Unid.-Euro	
	Entradas na DGT e Devoluções à U.E.	Devoluções à UE
TOTAL 2000	2 976 360	2 976 360
TOTAL 2001 *	250 653 853	278 485 935
TOTAL 2002 **	364 068 334	351 169 642
TOTAL 2003 ***	232 774 522	217 841 132
TOTAL 2004	285 342 509	285 342 509
TOTAL 2005 ***	265 256 317	265 256 317
TOTAL	1 401 071 895	5 944 104

* As entradas na DGT e Transferências da UE em 2001 incluem o montante de 1.772.907€ relativo ao projecto 96/10/61/021 da C.M. de V. Real Stº António que, por lapso da CE, foi efectuado sobre a conta do FCI na DGT, quando de facto já ultrapassava o montante aprovado no período 93-99 e como tal se reporta ao reforço aprovado no FCI.

** Nas entradas da DGT, pagamentos aos executores e transf.do Orçam. da UE, foram deduzidos 6.190.617€ do projecto 2000/PE/002 que embora tenham dado entrada na conta do FCI, respectam ao encerramento do compromisso aprovado no FCI (96/10/61/017).

*** As transferências do Orçamento da UE e entradas na DGT estão com valor líquido após devoluções à UE no montante de 5 944 103,97 €, por correcções financeiras aplicadas aos projectos 2000/PT/006 (112.024,97) e 2000/PT/007 (1.173.074) em 2003 e aos projectos 2000/PE/002 (725.595) e 2000/PT/012 (3.933.410) em 2005.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XII
Segurança Social



SEGURANÇA SOCIAL

 INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
 DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

 RECEBIDO
 Departamento de Auditoria VII
 Em 12/12/06



Ex.º Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av.º Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
14985 DA VII	24/11/2006	DOC-SNCC-1463/2006	/ /

Assunto: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2005

Relativamente ao anteprojecto de parecer sobre a CSS/2005 remetido por V.ª Ex.ª ao IGFSS conjuntamente com o ofício acima referenciado, cumpre-nos referir, nos termos da legislação aplicável, relativamente ao parecer do Tribunal de Contas sobre cada um dos itens seguintes:

I. Execução orçamental**I. 1)**

“a.3.2) Subsistema Previdencial – Capitalização” (pág. 6)

Onde está referido: “(...) exibe o grau de execução orçamental da receita mais baixo de todo o SSS, 2.152,2 milhões de euros (...) deveriam, salvo melhor opinião estar indicados: 2.568,9 mil euros assim apurados, através dos mapas orçamentais elaborados nos termos da LEO e LBSS:

- Mapa XIII – Subsistema Previdencial – Capitalização = 2.568,9 mil €
- Mapa LBSS – Subsistema Previdencial – Capitalização
 - Total da receita – 2.575,0 mil €
 - Transferências – Sub. Prev/Repartição – (-) 6,1 mil €

I. 2)

“12.2.3) Alterações orçamentais” (pág. 9 do volume II)

“(…) o saldo orçamental acumulado de gerências anteriores (integrado e não integrado no orçamento) deve ser reflectido na conta consolidada das receitas e despesas da Segurança Social (Mapa XXII). Nos de alterações orçamentais e respectiva execução anual apenas deve constar o saldo orçamental de gerências anteriores integrado no orçamento devidamente autorizado por despacho ministerial (...)”.

Sobre o parecer expresso pelo T.C. e acima transcrito importa esclarecer:

- Os mapas orçamentais previstos no artigo 32.º e 75.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto são:

- Mapa X – Receitas da Segurança Social, por classificação económica



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



- Mapa XIII – Receitas de cada Subsistema, por classificação económica

Sendo que:

- O mapa X é o mapa orçamental que resulta da agregação dos mapas XIII – um mapa XIII por cada um dos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e um mapa XIII relativo ao Sistema de Acção Social;
- A referida agregação é obtida pela soma “capítulo” a “capítulo” e dentro destes “grupo” a “grupo” dos mapas XIII orçamentais derivados.

- Mapa XI – Despesas da Segurança Social, por classificação funcional
- Mapa XII – Despesas da Segurança Social, por classificação económica

Sendo que:

- São rigorosamente iguais os totais de despesa orçamental apurados nos mapas XI e XII;
- A partir da combinação dos mapas XI e XII obtém-se o mapa designado por:
“Despesas da Segurança Social, por classificação cruzada – funcional e económica”

Sendo que:

- O mapa X é o mapa orçamental que resulta da agregação dos mapas XIII – um mapa XIII por cada um dos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e um mapa XIII relativo ao Sistema de Acção Social;
- O total da despesa (orçamental) paga expresso no mapa das despesas cruzadas é igual ao apurado nos mapas XI e XII.
- Mapas XIV – Despesas de cada Subsistema por classificação económica;

Sendo que:

- O mapa XII resulta da agregação dos mapas XIV – um mapa XIV por cada um dos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e do Sistema de Acção Social;
- A referida agregação é obtida a partir da soma “agrupamento” a “agrupamento” e dentro destes “subagrupamento” a “subagrupamento” dos mapas XIV.
- Mapa XXII – conta consolidada das receitas e das despesas do Sistema de Segurança Social;

Sendo que:

- Este mapa é obtido no que se refere à:
 - Receita, do mapa X
 - Despesa, do mapa XII
- O saldo orçamentado final apurado é o resultado da diferença entre a receita total e a despesas total; logo, rigorosamente igual à diferença entre o total da receita apurado no



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



mapa X (ou no somatório dos mapas XIII) e o total da despesa apurado no mapa XII (ou no somatório dos mapas XIV);

- O saldo orçamental global final apurado a partir da informação expressa nos referidos mapas deve ser igual à parcela do "saldo de gerência para o ano seguinte" evidenciada no Mapa de Fluxos de Caixa, relativamente à componente orçamental;

- Os referidos mapas legais incluem, nos termos definidos no número 5 do artigo 76.º da LEO, nomeadamente, as receitas cobradas e as despesas pagas comparadas com as orçamentadas e com as do ano económico anterior.

Em suma:

→ Os mapas orçamentais legais constituem um conjunto integrado de mapas, pelo que se nos afigura inconsistente fazer constar nuns mapas (XXII e MFC) o saldo orçamental das gerências anteriores na sua totalidade e nos outros mapas (X, XIII) incluir, apenas, o saldo orçamental das gerências anteriores objecto de aprovação para aplicação em despesa;

→ A ser adoptado o entendimento expresso pelo Tribunal de Contas, o mesmo afigurar-se-nos-ia gerador de mais confusões e consequentemente de erros, com os naturais reflexos na transparência da informação orçamental.

I. 3)

"12.3.1.1.1) Execução orçamental da receita"

"(...) A parcela mais importante da receita é a das "contribuições para a Segurança Social" (...) face a 2004 (...) equivale, em termos absolutos, a mais 152,8 milhões de euros (...)" (pág. 20 do volume II)

Sobre o diferencial entre as contribuições cobradas em 2005 e 2004, aquele situou-se em 598,8 mil €, como pode observar-se, nomeadamente, no mapa X – Receitas da Segurança Social, por classificação económica" e apura-se a partir do "quadro XII.9 – SS – Execução orçamental das receitas, por classificação económica" constante do relatório do Tribunal de Contas – pág. 19 do volume II.

I. 4)

"12.3.1.1.2) Evolução das Principais Receitas

A fim de garantir a efectiva comparabilidade entre a CEO/2005 e a CEO/2004, o "quadro XII.11 – Execução Orçamental das Receitas por Origem" (pág. 22 e nota n.º 3 da pág. 23 do vol. II) carece de uma correcção, a seguir indicada:

Receitas	Execução orçamental 2004	(...)	Δ % Homóloga 2005/2004	(...)
(...)				
Transferências do exterior	805.884.786,6		(17,4)	
FSE	797.023.200,9		(17,3)	
(...)	(...)		(...)	
Outras receitas	463.708.596,5		(43,7)	



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



(...)	(...)		(...)	

A correcção introduzida, no montante de 8.901.047,4 mil €, diz respeito a valores de acções de formação profissional com suporte no FSE pagos indevidamente em períodos anteriores a 2004 e recuperados neste último ano referido e que, como tal, estão consignados, nos termos do regulamento do Quadro Comunitário respectivo, ao financiamento da despesa com formação profissional/FSE.

Ainda, subordinado à análise da evolução das principais receitas importa ter em atenção que:

- Onde se lê:

"(...) As transferências do Ministério da Educação (...) e um acréscimo da receita relativamente ao ano anterior na ordem dos 115,2% (mais 15,6 milhões de euros); (pág. 24 do vol. II)

- Deve ler-se:

"(...) As transferências do Ministério da Educação (...) ano anteriores na ordem dos 15,2% (mais 15,6 milhões de euros).

I. 5)

"12.3.1.2.2) Evolução das Principais Despesas

- Onde se lê:

"(...) As despesas direccionadas para a "Acção Social (...) gastando-se menos 64,4 milhões de euros) do que o orçamentado; (...)" (pág. 29 do vol. II)

- Deve ler-se:

"(...) As despesas direccionadas para a "Acção Social (...) gastando-se menos 62,4 milhões de euros) do que o orçamentado; (...)"

- Onde se lê:

"(...) As "Outras prestações", (...) menos 15,7 milhões de euros do que o montante previsto (...)"

- Deve ler-se:

"(...) As "Outras prestações", (...) menos 17,5 milhões de euros do que o montante previsto (...)"

I.6)

"12.3.3.2.1) – Despesas – Subsistema Previdencial - Repartição

- Onde se lê:



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL. IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



“(....) Refira-se (...) a saber: “Transferências de Capital”, com 84,3% a que corresponde a cobrança de cerca (...)” (pág. 42 do vol. II)

- Deve ler-se:

“(....) Refira-se (...) com 84,3% a que corresponde a despesa paga de cerca (...)”

I.7)

“12.3.4.3.1) – Saldo da Execução Efectiva por Subsistemas e Sistema de Acção Social”

- Onde se lê:

“(....) Se na análise do saldo do Subsistema Previdencial (...) receitas efectivas destes dois subsistemas terem observado, agrupadamente, um ligeiro crescimento relativamente ao ano anterior, cerca de 1,8%, enquanto as suas despesas efectivas (...) na ordem dos 9,7%; (...)” (pág. 54 do vol. II)

- Deve ler-se:

“(....) Se na análise do saldo do Subsistema Previdencial (...) receitas efectivas (...), cerca de 6,5%, enquanto as suas despesas efectivas (...) na ordem dos 7,7%; (...)”

I.8)

“12.3.5.2) – Orçamento Inicial, Orçamento Final Corrigido e Execução Orçamental”

Sobre o parecer do Tribunal de Contas expresso na página 61 do vol. II, em síntese transcrito:

“(....) Em termos globais, o orçamento inicial da despesa foi agravado em cerca de 303,6 milhões de euros, fenómeno que produz taxas de execução mais baixas e que pode confundir-se com uma estratégia de contenção de despesas”.

Importe referir, como é do conhecimento do Tribunal de Contas, que:

- O processo de reforma financeira da Segurança Social iniciado em 2002, mediante a aplicação integral da legislação em vigor, em matéria quer relacionada com a disciplina orçamental, quer com os respectivos registos contabilísticos, tem vindo a desenvolver-se e a implementar-se de forma gradual e num contexto de conhecidas dificuldades;

- A implementação do Sistema de Informação Financeira integrado e integrador se revelou de grande complexidade não só por si só, mas também porque relacionado com aquele foram implementadas aplicações informáticas periféricas em condições que não têm viabilizado a automatização dos movimentos e que conduziram nestes últimos anos a que o relato sobre execução orçamental mensal seja produzido sobre dados financeiros obtidos extra-contabilisticamente;

- Neste contexto de grande complexidade, o processo de alteração ao Orçamento da Segurança Social tem-se processado com extraordinária prudência, conduzindo a que se



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



proceda apenas às alterações orçamentais absolutamente indispensáveis ao cumprimento, nomeadamente, dos princípios da legalidade, da regularidade financeira e da boa gestão financeira;

- Sendo certo que a subfunção do Sistema de Segurança Social que acusa mais baixo índice de execução orçamental é da "Capitalização" – vide mapa orçamental de base (XI) – Despesas da Segurança Social, por classificação funcional – como consequência do sobejamento referido relatório do T.C. comportamento dos mercados de capitais que terão conduzido a uma menor rotação da carteira de activos do FEFSS do que aquela que seria expectável inicialmente, e que as despesas desta natureza não influenciam o saldo orçamental do sistema calculado nos termos definidos na regra do equilíbrio orçamental contemplada no artigo 28.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto;

- A subfunção "Prestações sociais", cuja despesa total em 2005 foi de 15.784,0 milhões de Euros – 79,5% do total da despesa orçamentada – evidencia um grau de execução orçamental de 99,1%, seguida das subfunções "Administração", "Formação Profissional" e "Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional" registando graus de execução orçamental de 95,8% e 96,2% respectivamente, reveladoras da adequação do OSS aprovado.

Em conclusão:

- Se nos afigura excessiva e totalmente contrariado pelos factos a afirmação produzida pelo Tribunal de Contas sobre uma hipotética interpretação dos resultados obtidos na execução orçamental de 2005 quando comparada com o respectivo orçamento revisto, como resultantes de "(...) uma estratégia de contenção de despesa".

I.9)

Mapa de Fluxos de Caixa

Quanto ao parecer do Tribunal de Contas sobre o Mapa de Fluxos de Caixa "apresentado conjuntamente com outros elementos da CSS consolidada, não foi integrado um Mapa de Fluxos de Caixa consolidado" (página 10 do Volume I e recomendação que consta na página 52 do Volume II)", de referir que pese embora o mapa de fluxos de caixa apresentado na CSS/2005 tenha resultado da agregação dos mapas de fluxos de caixa das instituições do sector e não de um mapa de fluxos de caixa consolidado, é um facto que a informação divulgada pelo primeiro possibilita a identificação das importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria, evidenciando-se ainda os correspondentes saldos desagregados de acordo com sua proveniência. Contudo, logo que os constrangimentos referidos anteriormente forem ultrapassados, constará da CSS o mapa de fluxos de caixa consolidado.

I.10)

Sobre "(...) deveriam ser mais transparentes e perceptíveis as origens das transferências efectuadas para serem geridas em regime de capitalização, separando-se claramente, as que respeitam ao saldo do subsistema previdencial de repartição e as que são oriundas das receitas da alienação de imóveis" (página 63, Vol II), refira-se que a identificação das



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



receitas supracitadas encontra-se realizada no sistema de informação (SIF) desde do início do ano de 2006, tendo sido criada divisonária - classificação económica - específica para o efeito.

2. Demonstrações financeiras patrimoniais

2.1)

a.4.1.1) Resultados operacionais

Onde se lê:

“Outros proveitos e ganhos operacionais incluem Prestações de serviços e proveitos suplementares, registam um acréscimo de 52,2%, explicado pelo aumento dos proveitos relativos à participação do fundo de garantia salarial do ano, no valor de 39.974,5 milhares de euros, em comparação com 21.998,5 milhares de euros, em 2004.”(página 20, Vol.I)

Deve ler-se (corrigindo os valores):

Outros proveitos e ganhos operacionais incluem Prestações de serviços e proveitos suplementares, registam um acréscimo de 52,2%, explicado pelo aumento dos proveitos relativos à participação do fundo de garantia salarial do ano, no valor de 39.974,5 milhares de euros, em comparação com 21.986,1 milhares de euros, em 2004.

2.2)

a.4.1.3) Resultados extraordinários

Onde se lê:

“Em Outros proveitos e ganhos extraordinários, salientam-se as transferências de capital obtidas (em especial do PIDDAC – OE, com cerca de 10.801 milhares de euros) e prestações prescritas que ascenderam a 7.106,3 milhares de euros.” (página 22 Vol.I)

Deve ler-se (corrigindo os valores):

Em Outros proveitos e ganhos extraordinários, salientam-se as transferências de capital obtidas (em especial do OE – Participação Portuguesa nos projectos cofinanciados, com cerca de 9.717,5 milhares de euros e do PIDDAC – OE com 1.083,5 milhares de euros) e prestações prescritas que ascenderam a 7.106,3 milhares de euros.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



2.3)

Relativamente ao quadro que consta na página 23 do Vol. I do Anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005:

(em euro)

	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo Líquido	-1.223.280.774,49	9.837.073.003,96
Fundos Próprios	-764.418.388,62	9.360.947.390,67
Passivo	-458.862.385,87	476.125.613,29

Solicita-se a substituição pelo quadro seguinte:

(em euro)

	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo Líquido	-1.223.280.774,49	9.837.073.003,96
Fundos Próprios	-763.746.751,17	9.360.947.390,67
Passivo	-459.534.023,32	476.125.613,29

2.4)

"Sobre estas dívidas [em Outros devedores] refere-se o grau de incobrabilidade e a antiguidade que põe em causa a sua revelação no activo realizável de curto prazo" (pág. 15 do volume I) ou ainda "Sobre estas dívidas, tendo em conta a antiguidade que exibem, o activo realizável de curto prazo encontra-se sobreavaliado" (pág 25)

No balanço contabilístico, atendendo à seriação do activo, incluem-se nas "Dividas de terceiros - Médio e longo prazo" as dívidas de terceiros, cuja exigibilidade seja superior a um ano, independentemente da antiguidade dos créditos constituídos (veja-se nota de final de página ao balanço). Acresce referir que as dívidas de terceiros (de curto ou de médio e longo prazo) deverão, sim, serem deduzidas no balanço através das adequadas provisões para fazer face aos riscos da cobrança das dívidas de terceiros, constituindo indícios de incobrabilidade a sua antiguidade. Pelo exposto, discorda-se da opinião formulada pelo Tribunal de Contas.

2.5)



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



No que se refere ao cumprimento ao disposto no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que prevê a aprovação das normas de consolidação de contas do sistema de solidariedade e segurança social por portaria conjunta do Ministro das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública” (pág 22 do Vol I e pág 71 do Vol II), refira-se que se encontra na CNCAP, para apreciação, um projecto de diploma com o objectivo de regulamentar a preparação e apresentação da Conta Consolidada da Segurança Social, projecto esse transmitido pelo IGFSS.

- 2.6) Relativamente ao “**Quadro XII.3 - SS -Evolução das dívidas de contribuintes no activo líquido**” que consta na página 33 do Vol. I do Anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005:

Quadro XII.3 - SS - Evolução das dívidas de contribuintes no Activo líquido

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes	2003	2004	2005
Curto prazo			
Contribuintes c/c	801.623,8	1.046.308,3	1.286.978,8
Cobrança em atraso - Contrib. de cobrança duvidosa	309,1	309,1	309,1
Cobrança em litígio - Contrib. de cobrança duvidosa	47,4	47,4	45,4
Contribuintes - Títulos a receber	718,1	718,1	718,1
Subtotal	802.698,4	1.047.382,9	1.288.051,4
Variação %	-75,3	30,5	23,0
Créditos cedidos	1.995.247,8	-	-
Total	2.797.946,2	1.047.382,9	1.288.051,4
Efeito da operação de titularização (%)	-13,9		

Solicita-se a substituição pelo quadro seguinte:

Quadro XII.3 - SS - Evolução das dívidas de contribuintes no Activo líquido - corrigido

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes	2003	2004	2005
Curto prazo			
Contribuintes c/c	801.623,8	1.046.308,3	1.286.978,8
Cobrança em atraso - Contrib. de cobrança duvidosa	309,1	309,1	309,1
Cobrança em litígio - Contrib. de cobrança duvidosa	47,4	45,4	45,4
Contribuintes - Títulos a receber	718,1	718,1	718,1
Subtotal	802.698,4	1.047.380,9	1.288.051,4
Variação %	-75,3	30,5	23,0
Créditos cedidos	1.995.247,8	-	-
Total	2.797.946,2	1.047.380,9	1.288.051,4
Efeito da operação de titularização (%)	-13,9		



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



2.7)

12.4.1.2 – *Análise dos procedimentos de consolidação (pag. 72 do Vol. II)*

“Preparação e recolha da informação financeira

Para normalização do processo de consolidação e apresentação de contas anuais das instituições ao IGFSS, foram emitidas, entre outras específicas, as seguintes circulares normativas:

- ◇ *Circular n.º 3/CD/2005, de 18/01/2006 – Normas gerais para a apresentação das contas anuais.*
- ◇ *Circular n.º 2/CD/2005, de 13/01/2005 – Trabalhos de final de exercício de 2004 – Reconciliação das contas e das operações intra-entidades inseridas no perímetro de consolidação.*
- ◇ *Circular n.º 10/CD/2005, de 12/03/2005 – Especialização dos exercícios. Conta acréscimos e diferimentos.”*

Solicita-se a seguinte correcção:

Onde se lê	Deve ler-se
Circular n.º 3/CD/2005, de 18/01/2006	Circular n.º 3/CD/2006, de 18/01/2006
Circular n.º 10/CD/2005, de 12/03/2005	Circular n.º 10/CD/2004, de 25/03/2004

2.8)

Eliminação das dívidas activas e passivas (pag. 78 do Vol. II)

“Na análise efectuada verificou-se que os saldos foram eliminados pelos montantes expressos no dossier de reconciliação de saldos de cada uma das entidades a consolidar, em contrapartida dos saldos no IGFSS tendo-se apurado uma diferença de não reconciliação de (-) 33.052.772,76 euros.”



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



A análise não se afigura correcta, dado que os saldos recíprocos das ISS's não foram totalmente eliminados em contrapartida dos saldos no IGFSS. Exemplificando: foram reconciliados os saldos entre o ISS e o CNPRP.

2.9)

Relativamente ao “**Quadro XII.40 - SS - Movimentos de consolidação na Demonstração de resultados**” que consta na página 84 do Vol. II do Anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005 deverá ser corrigido de acordo com o quadro seguinte:

(em euros)

Contas	Valor
63 - Transferências correntes obtidas e prestações sociais	15.658.963.685,22
69 - Custos e perdas extraordinários	103.987.778,98
74 - Transferências e subsídios correntes obtidos	-15.674.550.837,70
79 - Proveitos e ganhos extraordinários	-71.971.592,75
88.01 - Resultados operacionais	-15.587.152,48
88.04 - Resultados correntes	-15.587.152,48
88 - Resultado líquido do exercício	16.429.033,75

2.10)

Quanto à opinião “A não apresentação no Relatório de Gestão Consolidado e respectivo ABDR de um mapa explicativo sobre as operações de consolidação efectuadas, que evidencie a pertinência dos acontecimentos que determinaram variações nas demonstrações financeiras, não permite avaliar com propriedade a razão das operações efectuadas” (pag 85, Vol II)), entende-se referir o seguinte:

- Não existindo, para além do POC- Educação, qualquer outro instrumento de normalização contabilística pública sobre a consolidação patrimonial de contas, entende-se que nesta matéria as referidas normas são fonte de referência. Ora constata-se que o “Anexo ao balanço consolidado e à demonstração de resultados consolidados” do POCE não inclui qualquer nota que vá ao encontro da opinião do Tribunal de Contas. Igualmente se constata que o “Anexo ao balanço e à demonstração de resultados consolidados” previsto no Plano Oficial de Contabilidade, não prevê nota informativa solicitada pelo Tribunal de Contas;



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



- Dado que o IGFSS remeteu ao Tribunal de Contas o "dossier de consolidação" julga-se que o Tribunal de Contas dispõe de todos elementos informativos para ajuizar com propriedade as operações efectuadas em sede de consolidação.

2.11)

Relativamente ao "Quadro XII.60 - SS -Evolução de Investimentos em imóveis" que consta na página 105 do Vol. II do Anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005:

Quadro XII.60 -SS- Evolução de Investimentos em imóveis

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
Terrenos e recursos naturais	10.816,9	14.188,4	17.725,6
Habitacões de renda livre	27.638,1	29.244,8	29.617,8
Habitacões de renda social	4.911,8	4.333,7	4.642,5
Edifícios - Serviços	2,1	2,1	2,1
Outros - Imóveis - IGFSS	20.630,1	20.631,1	24.727,9
Outros - Imóveis - IGFSS	8.545,0	7.804,9	7.462,2
Total	72.544,00	76.205,00	84.178,10

Solicita-se a substituição pelo quadro seguinte:

Quadro XII.60 -SS- Evolução de Investimentos em imóveis

(em milhares de euros)

	2003	2004	2005
Terrenos e recursos naturais	10.816,9	14.188,4	17.725,6
Habitacões de renda livre	27.638,1	29.244,8	30.108,0
Habitacões de renda social	4.911,8	4.333,7	4.152,3
Edifícios - Serviços	2,1	2,1	2,1
Outros	0,9	0,0	0,0
Outros - Imóveis - IGFSS	20.630,1	20.631,1	24.727,9
Outros - Imóveis - IGFSS	8.545,0	7.804,9	7.462,2
Total	72.544,9	76.205,0	84.178,1



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



2.12)

Quanto à nota inserida na página 107, do Vol II, "O critério de valorimetria preconizado pelo POCISSSS é o custo de aquisição. A opção de não reavaliar os activos de acordo com os coeficientes de reavaliação oficial não favorece a imagem actual do balanço", pensa-se que dever-se-á ter presente o nº 1 do art. 40 da Portaria nº 671/2000, de 17 de Abril (CIBE) que de transcreve:

Artigo 40.º - Reavaliações

1- Os bens do activo imobilizado de natureza corpórea só poderão ser objecto de reavaliação em momento e condições a definir pela Direcção Geral do Património"

2.13)

Quanto à observação sobre os valores em Caixa (páginas 125 e 127 do Vol II) note-se que do total em Caixa, na CSS, cerca de 88% refere-se a valores do ISS.IP.

Estes valores em Caixa, no ISS, justificam-se, na sua maioria, pela existência de cobranças relativas a receitas do IGFSS (contribuições e juros de mora), registadas na conta 116 – Contribuições e Juros de Mora a Depositar.

Trata-se de cobranças efectuadas junto das tesourarias dos Centros Distritais, no final do ano, cujo depósito ocorreu na sua totalidade no início do ano de 2006, processo regulado pela Circular Normativa nº 38/2002 (e não a Circular Normativa nº 16/CD/2005), cujos valores se indicam:

Milhares de euro

Rubricas	2004	2005	Varição 2005/2004
Conta 116	2.708	3.933	45,2%
Total da Caixa ISS	2.939	4.183	42,3%
Diferença	231	250	8,6%

Conclui-se que o acréscimo dos valores em Caixa tem justificação no crescimento dos valores cobrados nos últimos dias do final do ano de 2005.

Em relação ao ponto de situação da Tesouraria Única, tendo ainda presente os comentários do IGFSS ao anteprojecto de Parecer sobre a CSS/2004, de referir que no passado dia 30 de

Novembro foi concretizada a apresentação ao ISS.IP do modelo relativo aos pagamentos efectuados às IPSS, cujos processamentos decorrem do módulo específico do SIF para as IPSS, tendo o referido modelo sido aprovado, perspectivando-se a sua aplicação para 2007, representando uma centralização de pagamentos da ordem dos 960 milhões euros/ano.

2.14)

Relativamente ao “Quadro XII.71 - SS -Distribuição dos Depósitos em Instituições financeiras e Caixa por Instituições - 2005/2004” que consta na página 126 do Vol. II do Anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005:

Quadro XII.71 - SS -Distribuição dos Depósitos em Instituições financeiras e Caixa por Instituições - 2005/2004

Instituições	Caixa (em €)	Depósitos à ordem (em €)	Depósitos a prazo (em €)	Total de Depósitos e Caixa em 2005 (em €)	%	Total de Depósitos e Caixa em 2004(em €)
IGFSS	19.128,98	375.958.952,08	630.677.000,00	1.006.655.081,06	60,7	939.165.879,91
ISS	4.183.361,85	51.622.705,66		55.806.067,51	3,4	72.794.004,32
IGFCSS		418.729.022,72		418.729.022,72	25,2	224.664.094,02
DAISS		13.492.278,31		13.492.278,31	0,8	9.038.657,94
FSS		26.964,95	18.457.000,00	18.483.964,95	1,1	23.953.360,32
FEESP da Banca dos Casinos		316.115,89	23.450.000,00	23.766.115,89	1,4	25.297.005,40
IIES		899.602,62		899.602,62	0,1	1.202.637,39
CNPCRP		1.242.971,93		1.242.971,93	0,1	1.844.574,14
FGS		554.257,41		554.257,41	0,0	590.763,86
RAM	4.054,06	29.047.180,73		29.051.234,79	1,8	24.929.248,61
RAA	489.095,15	25.356.172,13	63.400.000,00	89.245.267,28	5,4	70.812.595,63
Restantes Caixas de Previdência	31,67	478.627,18		478.658,85	0,0	616.169,21
Diferença na RAA	22.611,56	-17.184,34		5.427,22		
Total na CSS	4.718.283,27	917.707.667,27	735.984.000,00	1.658.409.950,54	100	1.394.908.990,75
% em 2005	0,3	55,3	44,4	100		
Total em 2004	3.350.953,34	928.363.974,52	558.122.815,97	1.489.837.743,83		
% em 2004	0,2	62,3	35,5	100		

Solicita-se a substituição pelo quadro seguinte, uma vez que o valor considerado em Caixa como “Diferença na RAA” diz respeito à Caixa de Previdência de Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e a % de Depósitos a prazo em 2004, ser de 37,5% e não 35,5%.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



Quadro XII.71 - SS - Distribuição dos Depósitos em Instituições financeiras e Caixa por Instituições - 2005/2004

Instituições	Caixa (em €)	Depósitos à ordem (em €)	Depósitos a prazo (em €)	Total de Depósitos e Caixa em 2005 (em €)	%	Total de Depósitos e Caixa em 2004(em €)
IGFSS	19.128,98	375.958.952,08	630.677.000,00	1.006.655.081,06	60,7	939.165.879,91
ISS	4.183.361,85	51.622.705,66		55.806.067,51	3,4	72.794.004,32
IGFCSS		418.729.022,72		418.729.022,72	25,2	224.664.094,02
DAISS		13.492.278,31		13.492.278,31	0,8	9.038.657,94
FSS		26.964,95	18.457.000,00	18.483.964,95	1,1	23.953.360,32
FESSP da Banca dos Casinos		316.115,89	23.450.000,00	23.766.115,89	1,4	25.297.005,40
IIES		899.602,62		899.602,62	0,1	1.202.637,39
CNPCRP		1.242.971,93		1.242.971,93	0,1	1.844.574,14
FGS		554.257,41		554.257,41	0,0	590.763,86
RAM	4.054,06	29.047.180,73		29.051.234,79	1,8	24.929.248,61
RAA	489.095,15	25.356.172,13	63.400.000,00	89.245.267,28	5,4	70.812.595,63
CPPCPR Marconi	22.611,56			22.611,56	0,0	21.188,25
Restantes Caixas de Previdência	31,67	478.627,18		478.658,85	0,0	616.169,21
Diferença na RAA		-17.184,34		-17.184,34		
Total na CSS	4.718.283,27	917.707.667,27	735.984.000,00	1.658.409.950,54	100	1.394.930.179,00
% em 2005	0,3	55,3	44,4	100		
Total em 2004	3.350.953,34	928.363.974,52	558.122.815,97	1.489.837.743,83		
% em 2004	0,2	62,3	37,5	100		

2.15)

Relativamente ao “Quadro XII.78 – SS – Resultados transitados em 31/12/2005” que consta na página 138 do Vol. II do Anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005:



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



Quadro XII.78 - SS - Resultados transitados em 31/12/2005

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a débito	Movimentos a crédito	Saldo final na CSS
IGFSS	-1.635.277.019,61	71.498.272,92	333.045.684,02	-1.373.729.608,51
ISS	57.766.412,71	210.201.473,25	18.996.326,81	-133.438.733,73
IIES	36.600.260,82	16.626.873,88		19.973.386,94
DAISS	405.300,14	405.300,14	101.807,21	101.807,21
CNPCRCP	617.988.321,77	998.235,12		616.990.086,65
CAF Empregados Bancários	-309.683,57		18.639,04	-291.044,53
FCP - Cimentos	-6.215,91		165.464,10	159.248,19
Caixa de Prev. dos Trab. da EPAL	-352.300,99		8.381,93	-343.919,06
CPAF Jornalistas	236.734,43		69.709,12	306.443,55
CPP dos TLP	2.690,77	2.690,77	9.323,01	9.323,01
CPP das CRGE	-89.135,76		813,57	-88.322,19
FESS Prof. da Banca dos Casinos	1.216.054,47	1.055.100,62		160.953,94
Fundo Socorro Social	2.443.582,04	2.777.357,63		-333.775,59
RAA	94.943.908,08	2.382.899,92	51.067.610,08	146.011.518,16
RAM	4.027.413,94		36.540.338,29	40.567.752,23
Subtotal no SIF	-820.403.676,67			-683.944.883,73
Marconi				21.188,25
Subtotal				-683.923.695,48
Movimento de consolidação	-762.995.092,67	760.648.478,12		-760.648.478,12
Resultados transitados	-1.583.398.769,34			-1.444.572.173,60

Solicita-se a substituição pelo quadro seguinte:

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a débito	Movimentos a crédito	Saldo final na CSS
IGFSS	-1.635.277.019,61	71.498.272,92	333.045.684,02	-1.373.729.608,51
ISS	57.766.412,71	210.201.473,25	18.996.326,81	-133.438.733,73
IIES	36.600.260,82	16.626.873,88		19.973.386,94
DAISS	405.300,14	405.300,14	101.807,21	101.807,21
CNPCRCP	617.988.321,77	998.235,12		616.990.086,65
CAF Empregados Bancários	-309.683,57		18.639,04	-291.044,53
FCP - Cimentos	-6.215,91		165.464,10	159.248,19
Caixa de Prev. dos Trab. da EPAL	-352.300,99		8.381,93	-343.919,06
CPAF Jornalistas	236.734,43		69.709,12	306.443,55
CPP dos TLP	2.690,77	2.690,77	9.323,01	9.323,01
CPP das CRGE	-89.135,76		813,57	-88.322,19
FESS Prof. da Banca dos Casinos	1.216.054,56	1.055.100,62		160.953,94
Fundo Socorro Social	0,00	333.775,59		-333.775,59
RAA	94.943.908,08	2.382.899,92	51.067.610,08	146.011.518,16
RAM	4.027.413,94		36.540.338,29	40.567.752,23
Subtotal no SIF	-822.847.258,62			-683.944.883,73
Marconi	20.041,02			21.188,25
Subtotal	-822.827.217,60			-683.923.695,48
Movimento de consolidação	-760.571.551,74	760.648.478,12		-760.648.478,12
Resultados transitados	-1.583.398.769,34			-1.444.572.173,60



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



2.16)

Relativamente ao quadro sobre a conta Prestações Sociais a Pagar do ISS desagregada por região que consta na página 144 do Vol. II do Anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005,

(em euros)

Prestações Sociais a Pagar	Norte	Centro	LVTejo	Alentejo	Algarve	Total
2003	2.159.188,89	181.986,35	864.192,51	553.007,92	2.184.697,48	5.923.073,15
2004	5.013,89	944.665,79	802.131,83	98.775,55	2.963,17	1.853.550,23
2005	550.225,41	546.457,35	1.125.720,32	160.603,19	103.936,70	2.486.942,97
Peso em 2005	22,1	22,0	45,3	6,5	4,2	100,0
Variação % (2005/2004)	10.874,0	-42,3	40,3	62,6	3.407,6	34,2

Solicita-se a substituição pelo quadro seguinte:

(em euros)

Prestações Sociais a Pagar	Norte	Centro	LVTejo	Alentejo	Algarve	Total
2003	2.159.188,89	181.986,35	864.192,51	533.007,92	2.184.697,48	5.923.073,15
2004	5.103,89	944.665,79	802.131,83	98.775,55	2.963,17	1.853.640,23
2005	550.225,41	546.457,35	1.125.720,32	160.603,19	103.936,70	2.486.942,97
Peso em 2005	22,1	22,0	45,3	6,5	4,2	100,0
Variação % (2005/2004)	10.680,5	-42,2	40,3	62,6	3.407,6	34,2

2.17)

Onde se lê:

"Nesta análise, em *Outros proveitos e ganhos operacionais* incluíram-se as contas de *Prestações de serviços e Proveitos suplementares*, que, no conjunto, em termos do seu peso relativo no total de proveitos e ganhos, não apresentam alteração assinalável. Contudo, a sua variação em termos absolutos, face ao ano anterior, acusa um acréscimo de 52,2%, explicado pelo aumento dos proveitos relativos à comparticipação do fundo de garantia salarial do ano, no valor de 39.974,5 milhares de euros, em comparação com 21.998,5 milhares de euros em 2004". (página 149 Vol.II)

Deve ler-se (corrigindo os valores):

Nesta análise, em *Outros proveitos e ganhos operacionais* incluíram-se as contas de *Prestações de serviços e Proveitos suplementares*, que, no conjunto, em termos do seu peso relativo no total de proveitos e ganhos, não apresentam alteração assinalável. Contudo, a sua variação em termos absolutos, face ao ano anterior, acusa um acréscimo de 52,2%, explicado pelo aumento dos



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



proveitos relativos à comparticipação do fundo de garantia salarial do ano, no valor de 39.974,5 milhares de euros, em comparação com 21.986,1 milhares de euros em 2004.

2.18)

12.4.2.2.4.2 – Resultados Financeiros (página 152 Vol. II)

Proveitos e ganhos	2003	2004	2005
781 - Juros obtidos	207.964,8	211.235,5	212.723,7
782 - Ganhos em empresas filiais e associadas	46,8	83,3	93,3
783 - Rendimentos de imóveis	5.440,8	5.882,5	6.274,7
784 - Rendimentos de participações de capital	12.125,2	26.663,9	23.398,0
785 - Diferenças de câmbios favoráveis	0,0	0,0	53.685,7
787 - Ganhos na alienação de aplic. de tesouraria	11.261,0	40.518,2	88.044,3
788 - Outros proveitos e ganhos financeiros	317.189,0	195.556,9	452.761,4
	554.027,6	479.962,3	836.981,1

Quadro corrigido:

Proveitos e ganhos	2003	2004	2005
781 - Juros obtidos	207.964,8	211.235,5	212.723,7
782 - Ganhos em empresas filiais e associadas	46,8	83,3	93,3
783 - Rendimentos de imóveis	5.440,8	5.882,5	6.274,7
784 - Rendimentos de participações de capital	12.125,2	26.683,9	23.398,0
785 - Diferenças de câmbios favoráveis	0,0	0,0	53.685,7
787 - Ganhos na alienação de aplic. de tesouraria	11.261,0	40.518,2	88.044,3
788 - Outros proveitos e ganhos financeiros	317.189,0	195.558,9	452.761,4
	554.027,6	479.962,3	836.981,1

2.19)

12.4.2.2.4.3 – Resultados extraordinários

Onde se lê: " As *Transferências de capital concedidas*, no valor de 35.370,7 milhares de euros, representam 60,1% do total dos custos e perdas extraordinárias com um acréscimo de 11,7% relativamente ao ano anterior cujo valor ascendeu a 31.680,4 milhares de euros e constituem despesa do OSS para os seguintes agregados: (página 157 Vol.II)



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



	valor	Peso
Administrações Públicas	1.451.366,18	4,0
Instituições sem fins lucrativos	33.254.177,73	92,3
Resto do Mundo	665.152,38	1,8
Departamento de Cooperação	455.484,07	1,3
União Europeia	209.668,31	0,6
Total	36.035.848,67	100,0

Quadro corrigido:

	valor	Peso
Administrações Públicas	1.451.366,18	4,1
Instituições sem fins lucrativos	33.254.177,73	94,0
Resto do Mundo		
Departamento de Cooperação	455.484,07	1,3
União Europeia	209.668,31	0,6
Total	35.370.696,29	100,0

e onde de lê: "Com um acréscimo significativo em outros proveitos e ganhos extraordinários, em 2005 face aos períodos homólogos anteriores, a evolução de *Outros proveitos e ganhos extraordinários* e de *Outros custos e perdas extraordinários* foi a seguinte, no triénio: (página 160 Vol.II)

	2003	2004	2005
798 - Outros proveitos e ganhos extraordinários	19.313,3	19.819,7	28.033,2
698 - Outros custos e perdas extraordinárias	598,6	3.518,7	4.044,2
Diferença	18.714,7	16.301,0	23.989,0

Encontram-se aqui relevadas as seguintes situações:



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



Custos e perdas		Proveitos e ganhos	
Diferenças de preços de existências	2.441,56	Transf. De capital obtidas	
Dispensa de pag. De dívidas das ISS's	2.943,28	- Do PIDDAC - OE	10.800.971,90
Outros não especificados	4.038.745,59	- Dos SFA	5.787.866,06
		- Do exterior	658.662,55
		Subsídios	508.240,07
		Prestações prescritas	7.106.315,03
		Indemnizações em imóveis	22.703,88
		Outros	3.148.410,24
Total	4.044.147,96	Total	28.033.169,73

Quadro corrigido:

Custos e perdas		Proveitos e ganhos	
Diferenças de preços de existências	2.441,56	Transf. De capital obtidas	
Dispensa de pag. De dívidas das ISS's	2.943,28	- Do PIDDAC - OE	1.083.527,90
Outros não especificados	4.038.763,12	- Do OE - Part. Port. nos proj. cofinanc.	9.717.444,00
		- Dos SFA	5.787.866,06
		- Do exterior	658.662,55
		Subsídios	508.240,07
		Prestações prescritas	7.106.315,03
		Indemnizações em imóveis	22.703,88
		Outros	3.148.410,24
Total	4.044.147,96	Total	28.033.169,73

2.20)

Onde se lê:

Nos resultados extraordinários o IGFCSS contribuiu apenas com 153,7 milhares de euros para o cômputo dos resultados consolidados, resultante na quase totalidade de correcções relativas a anos anteriores, pelo que não sendo materialmente relevante (0,06%) não se procede à sua individualização. (página 160 Vol.II)



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA



Deve ler-se (corrigindo os valores):

Nos resultados extraordinários o IGFCCS contribuiu apenas com 1.216,4 milhares de euros para o cômputo dos resultados consolidados, resultante na quase totalidade de reduções de amortizações e provisões, pelo que não sendo materialmente relevante (0,4%) não se procede à sua individualização.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Directivo


José Augusto Antunes Gaspar



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
CONSELHO DIRECTIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 15 / 12 / 06
[Handwritten signature]

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069 – 045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII	Ofício n.º 14.982 24/11/2006	SC/DF	

Assunto: **Anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005**

Em resposta ao solicitado no V/Ofício n.º 14.982, de 24/11/2006, a respeito do assunto em epígrafe, remete-se seguidamente os comentários tido como relevantes:

1 – No que concerne ao exposto na alínea a.2) “Partes de capital detidas pelo ISS” a páginas 103 importa que o montante relativo à Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto, registado pelo CDSS Porto, foi alvo de regularização contabilística no exercício de 2006, de acordo com o exarado na mesma página.

2 – Foi igualmente alvo de regularização contabilística o montante existente no CDSS Évora de 71,83 euros, relativo a acções do Banco do Alentejo, de acordo com a orientação inscrita a páginas 104, alínea b) “Obrigações e títulos de participação”.

3 – A páginas 127, a propósito da evolução do saldo de caixa de 2004 para 2005, importa referir, que o mesmo respeita na sua quase totalidade a contribuições pagas nos últimos dias do exercício de 2005 nas tesourarias. Este acréscimo é justificado pela afluência verificada no final de 2005 para regularização de dívidas de contribuições.

4 – A respeito da valorização dos imóveis, é referido a páginas 163, que estes se encontram relevados por um valor contabilístico muito abaixo do seu justo valor não contribuindo para uma imagem verdadeira e apropriada destes activos. Esta situação é preocupação do ISS, IP, conforme é do conhecimento de V.Exas, tendo sido efectuado um trabalho no sentido de avaliação dos imóveis deste Instituto. No entanto existem alguns entraves relativamente à

[Handwritten mark]



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
CONSELHO DIRECTIVO

relevação contabilística de imóveis já registados contabilisticamente. Com efeito, de acordo com o exposto no Ofício n.º 22.809 de 08/11/2004 do IGFSS (que se anexa), a resposta de uma solicitação deste Instituto, é referido que a reavaliação é possível apenas e só mediante condições a definir pela Direcção Geral do Património. Face a esta situação o ISS, IP encontra-se impossibilitado de efectuar a relevação contabilística dos imóveis pelo valor resultante da avaliação efectuada.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

Edmundo Martinho
Presidente

3570 14 12'06 23700

Pág. 2/2



022809

08.NOV.2004

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

M/C Sra
Dna Húber
Senhora

Exmº. Senhor

Dr. José Mouralok Ribeiro de Castro

Presidente do Conselho Directivo do Instituto
de Solidariedade e Segurança Social

Rua Rosa Araújo, nº. 43

1250-194 Lisboa

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Data

Assunto: **Pedido de esclarecimento nº 22040002. Reavaliações e avaliações.**

Pelo pedido de esclarecimento nº 22040002, o Instituto de Segurança Social, IP, colocou em 29/10/2004 as seguintes questões:

Ponto 1:

"A Área de Administração e Património dos Serviços Centrais do ISS-IP encontra-se a desenvolver trabalho no sentido de todos os imóveis deste instituto seja alvo de reavaliação. Este processo irá ser desenvolvido por engenheiros e arquitectos que, de acordo com determinados critérios, atribuirão um valor da cada imóvel.

Esta situação vai afectar a totalidade do ISS-IP prevendo-se que os valores contabilísticos dos imóveis sofram alterações muito significativas, dado que os mesmos actualmente se encontram praticamente todos subavaliados.

Além desta situação decorreram igualmente durante o ano de 2004 algumas avaliações/reavaliações de determinados imóveis, caso do CDSS Porto e CDSS Aveiro, tendo para tal recorrido a entidades independentes externas.

Estas situações revestem a forma de reavaliações livres a imóveis, por forma a dotar as demonstrações financeiras do ISS-IP de maior verdade e fiabilidade. De referir os auditores externos deste instituto (KPMG) referiram a necessidade se proceder a uma actualização dos valores contabilísticos dos imóveis mais de acordo com a realidade.

O problema que se coloca é a forma de contabilização das situações acima descritas.

Sugerimos o seguinte plano de contabilização:

1) P/registo do valor bruto:

Déb:42*

Cré: 56 RESERVAS DE REAVALIAÇÃO *



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

2) P/registro das amortizações acumuladas:
Déb:56 RESERVAS DE REAVALIAÇÃO *
Cré: 482

* De acordo com o POCISSSS a conta 56 RESERVAS DE REAVALIAÇÃO "serve de contrapartida aos ajustamentos monetários", ou seja às reavaliações.

Ponto 2

"Nos casos em que existam imóveis não registados contabilisticamente, deverá de acordo com o POCISSSS efectuar a sua valorização de acordo com o disposto nos pontos 4.14 e 4.15. Coloca-se a questão do plano de contabilização a seguir.

Sugerimos o seguinte plano de contabilização:

1) P/registro do valor bruto:
Déb:42*
Cré: 592 REG GRANDE SIGNIFICADO

2) P/registro das amortizações acumuladas:
Déb:592 REG GRANDE SIGNIFICADO
Cré: 482* "

Relativamente ao assunto exposto, reavaliações vs avaliações e em resposta ao referido PE, importa ter presente o seguinte:

Ponto 1- Os activos imobilizados de natureza corpórea só poderão ser objecto de reavaliação em momento e condições previstas em disposição legal aplicável.

Em reforço desta orientação tenha-se presente o ponto 4.1.11 dos critérios de valorimetria – Imobilizações:

"Como regra geral, os bens de imobilizado não são susceptíveis de reavaliação, salvo se existirem normas que autorizem e que definam os respectivos critérios de valorização"

e ainda o artº 40 do CIIBE - Portaria nº 671/2000 de 10 de Maio que se transcreve:

"1 - Os bens do activo imobilizado de natureza corpórea só poderão ser objecto de reavaliação em momento e condições a definir pela Direcção Geral do Património

2- Entende-se por "reavaliação", para efeitos do CIIBE, a correção tendente a reflectir fielmente o efeito das relações da depreciação ou desvalorização da moeda e o valor contabilístico dos bens patrimoniais inventariados"

Ponto 2 - Questão diferente diz respeito, à inventariação inicial de bens do activo imobilizado corpóreo cujo custo histórico se desconheça. Neste caso, como é referido no PE, a valorização deverá atender ao disposto nos pontos 4.14 e 4.15 dos critérios de valorimetria do POCISSSS.

O lançamento contabilístico será:
42x - Imobilizações corpóreas
a 592 - Regularizações de grande significado



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

ou

42x - Imobilizações corpóreas
a 79788 - Correções relativas a exercícios anteriores - Outros - Outros"

Para o efeito tenha-se presente o disposto na circular normativa/IGFSS nº 20/2003, de 22/09.

Com os melhores cumprimentos, *plm*

A Presidente do Conselho Directivo


(Ana Maria Boto)



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 12 / 12 / 2006

Exmo. Sr.

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Data

DA VII

12/12/2006

Assunto: **Parecer da Conta da Segurança Social de 2005**

Na sequência do ofício referenciado, que anexa o anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2005, vimos remeter a V. Exa. os esclarecimentos que o IIESS considera pertinente proferir relativamente a alguns pontos do referido anteprojecto:

Pag.11 Volume I, 2§ "...acompanhamento por via do SIF (a informação aí disponível não é fiável)" - salvo melhor opinião consideramos que a informação residente no SIF apresenta fiabilidade. O que tem acontecido, e daí a afirmação do Tribunal de Contas, é que o sistema de informação à data de consulta ainda não tem toda a informação introduzida pelo utilizador, não existindo nenhum motivo técnico que motive ou possa justificar essa não introdução.

Pag.12 Volume I, 5§ - esclarece-se apenas que não existe nenhum impedimento técnico para o não registo em tempo real de todos os movimentos.

Pag.24 Volume I, 1 e 2§ - importa salientar que a situação reportada não traduz um erro de sistema, mas sim do seu funcionamento normal. Esclarece-se que nas contas de terceiros de natureza mista, quando o balanço de FI é executado para um conjunto de empresas, o resultado apresentado no balanço é resultante da soma das contas nas diversas empresas, e não da análise individualizada por empresa. Após a adição, é feita a separação entre valores a figurar no Activo ou a figurar no Passivo.

Pag.3 Volume II, 3 e 4§ - relativamente a este ponto, este Instituto não tem conhecimento de quais as parametrizações que não estão de acordo com as orientações emanadas pela equipa de missão SIF. Aliás, de acordo com o relatório mencionado, na pág. 12, como conclusão do Sumário é referido o seguinte: "Podemos concluir genericamente que além de pequenas insuficiências que se encontram identificadas em cada módulo analisado e que em síntese se referem neste sumário as parametrizações automáticas estão correctamente efectuadas e que funcionam bem."



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE INFORMÁTICA E ESTATÍSTICA DA SOLIDARIEDADE

Na expectativa que os esclarecimentos prestados vão de encontro às necessidades do Tribunal de Contas, subscrevemo-nos com elevada consideração.

O Presidente Conselho Directivo

(Manuel da Cruz Pires)

DCTC 15 12*06 23869

Pág. 2/2



Tribunal de Contas

Caixa 3

Dívida Não Financeira



Ofício N.º: 14331
Data: 13-12-2006

MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE

1. Junta-se ao processo
2. Deixar-se, desde já, aos membros do Plenário os 2: sem com vista à sessão e hoje.
3. Reser. o GJ como original reconfirmar em fax aos membros divididamente fornecidos ao Tribunal pelas entidades devedoras o em anexo.

Exmo. Senhor
Conselheiro José F.F. Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

M. Tavares
2006.12.14

M. Tavares
Recebido em 13/12/06, às 18h30
Dar entrada e entregar imediatamente ao Senhor Dr. Abílio Mota.
2006-12-13
[Signature]

Sua referência
15463

Sua comunicação
06-12-2006

Nossa referência
Entrada - 17022
Processo - 405/06

do Sr. *Comandante*
Senhor Conselheiro
F. Tavares
Coordenador
ASSUNTO: **Dívida não Financeira do Estado**

Na sequência do ofício de V. Exa. sobre o assunto em epígrafe e após consulta ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, cumpre-me informar que os valores apurados com base na fonte OFA-SIEF referente a dívidas não financeiras das entidades devedoras indicadas não são coincidentes.

Conforme tabela que se apresenta no Anexo I os valores apurados são significativamente inferiores nomeadamente no caso das Administrações Regionais de Saúde, pelo que eventualmente estarão incluídas dívidas entre serviços do SNS.

Disponível para qualquer esclarecimento

Com os melhores cumprimentos

A Chefe do Gabinete

[Signature]
(Ana Tavares)

DGTC 14 12'06 23576

ANEXO I

un:milhões de euros	dívida em 31/12/05 não financeira vencida e não vencida	IGIF		Notas:
		divida a fornec.externos em 31/12/05	Saldo da	
		22		
ARS Norte	114,0	30,0		b)
ARS Centro	90,6	11,1		b)
Cent.Hospit. Lx Ocidental, EPE	89,5	66,5		a)
Cent.Hospit. Setúbal, EPE	70,0	n.a.		
Hospital S. Maria, EPE	52,2	49,7		
ARS LVT	45,3	19,6		b)
Hospital Garcia de Orta, EPE	44,9	43,3		
Cent.Hospit. Lx Central, EPE	40,9	40,4		
Hospital S. João, EPE	34,7	36,0		
Hospital Sta Marta, EPE	32,6	32,1		
Cent.Hospit. Barl.Algarvio, EPE	31,2	25,1		
Hospital Pulido Valente, EPE	27,8	25,5		
Hospital S. Marcos-Braga	27,5	28,9		
Unid. Local Saúde Matosinhos, EPE	18,9	22,7		
Cent.Hospit. Cova da Beira, EPE	17,9	17,0		
Cent.Hospit. Alto Minho, EPE	17,9	20,8		
ARS Alentejo	17,6	2,4		b)
Hospitais Universidade Coimbra	17,3	17,7		
Hosp.N.Sra Rosário, EPE	16,2	n.a.		
Cent.Hospit. V.Real/P.Régua, EPE	16,0	15,0		
Hospital S. Teotónio, EPE	15,8	16,7		
Cent.Hospit. Médio Tejo, EPE	13,2	18,6		
Cent.Hospit. Nordeste, EPE	13,0	5,4		
Hosp. Senhora de Oliveira-Guimarães	11,4	8,8		
Hospital Curry Cabral	11,2	10,1		
Hospital Distrital de Santarém, EPE	11,0	8,1		
	898,6	571,4		

Fonte: OFA-SIEF em 06.12.2006

a) Não Inclui o Hospital S. Francisco Xavier em 2005

b) Inclui as Dívidas ao **Sector Privado** de Farmácias e Convencionados



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças

1. Junta-se ao processo.
2. Análise de que todos os membros do Plenário são

M. Silva
2006.12.15

14. DEZ 06 03976

A Consideração do
Exmo. Senhor Conselheiro
Frente ao

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José F.F. Tavares,
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

15/11/06
Abílio
(Auditor-Coordenador)

Sua referência
Ofº 15419

Sua Comunicação
05-15-2006

Nossa referência
Ent. 10058/06 Procº 10.03.01

ASSUNTO: "Dívida não financeira do Estado" – acção de identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2005, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas

Exmº Senhor,

Em resposta a Ofício dessa Direcção-Geral sobre o assunto acima referenciado, temos a referir o seguinte:

O Relatório apresenta as conclusões de forma condensada, não permitindo esclarecer dúvidas sobre os valores veiculados pelo Anexo I. No entanto, da análise que foi possível efectuar, parece ressaltar o facto de a metodologia seguida pelo Tribunal de Contas não garantir a anulação de dívida entre os diferentes organismos inquiridos.

Adicionalmente, admitimos que tenha existido uma incorrecta interpretação no conceito de dívida vincenda utilizado por parte dos organismos para responder ao inquérito do Tribunal de Contas, facto que não nos foi possível apurar com a necessária profundidade face ao carácter de confidencialidade do Relatório. Essa incorrecta interpretação poderá ter conduzido alguns organismos a reportar como dívida vincenda compromissos decorrentes de protocolos por si acordados, os quais não consubstanciam responsabilidades assumidas, não constituindo, por conseguinte, dívida.

Aliás, como o próprio Tribunal de Contas reconhece no ponto 6 do Relatório, os valores apresentados "têm de ser entendidos com as reservas decorrentes da metodologia utilizada e por ainda não terem sido validados em termos de

DGTC 15 12'06 23795



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças

auditoria, em especial quanto aos desvios entre a informação reportada pelas entidades devedoras e pelas entidades credoras”.

No caso das designadas “Outras dívidas não financeiras”, constantes do ponto 5 do Relatório, reforçamos o teor da resposta já enviada autonomamente pela Direcção-Geral do Tesouro ⁽¹⁾ de que as obrigações relativas a bonificações de juros de crédito à habitação são processadas à medida que os créditos reclamados são validados, tornando-se certos, líquidos e exigíveis, como, aliás, é reconhecido pelo Tribunal de Contas. Da mesma forma, parte substancial das dívidas relativas a subsídios, designadamente do IFADAP, deverá estar relacionado com os procedimentos de validação das candidaturas apresentadas.

Quanto à referência a responsabilidades ainda não determinadas no âmbito das Parcerias Público-Privadas, esperamos que a falta de informação mencionada tenha sido já ultrapassada com os elementos adicionais entretanto fornecidos ao Tribunal.

Finalmente, não podemos deixar de manifestar concordância com as conclusões que se podem extrair do ponto 6, nomeadamente quanto à normalidade da existência de dívida não financeira, decorrente da actividade dos organismos, e o facto de a mesma, por si só, não ter qualquer efeito no défice público, dada a circunstância de, em termos de contabilidade nacional, os fornecimentos de bens e serviços geradores da mesma serem considerados no ano em que se verificam.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete,

(Gonçalo Castilho dos Santos)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

⁽¹⁾ Ofício n.º 16.501, de 13 de Dezembro de 2006, da Direcção-Geral do Tesouro.



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

13.DEZ 06 16501

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.º n.º 15420, de 05.12.2006
GT – Crédores do Estado

N/ Ref.ª
DIFE/DRRF/GAI

ASSUNTO: Dívida não Financeira do Estado

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, comunico a V. Ex.ª que a Direcção-Geral do Tesouro não tem comentários especiais a formular sobre o documento em epígrafe, salientando somente, no que respeita às obrigações decorrentes de bonificações de juros no âmbito dos regimes do crédito à habitação, que os montantes só são pagas pela DGT às instituições de crédito quando são devidamente reclamadas por estas, de acordo com o Sistema de Crédito Bonificado à Habitação (SCH), altura em que os valores reclamados se tornam certos, líquidos e exigíveis, como aliás é ressaltado no documento do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral,


José Castel-Branco

