



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006

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 2006
VOLUME I



Tribunal de Contas

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006

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 Instituto Superior de Economia e Gestão, 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

Conselheiros Responsáveis: *Armindo de Jesus Sousa Ribeiro (até 23-10-2007)*
Raul Jorge Correia Esteves (a partir de 24-10-2007)

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

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Caixa 1 – Situação Económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde – Área de Responsabilidade VI

Conselheiro Responsável: *Lia Olema de Jesus Correia*

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

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

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

Conselheiros Responsáveis: *Armindo de Jesus Sousa Ribeiro (até 23-10-2007)*
Raul Jorge Correia Esteves (a partir de 24-10-2007)

Capítulo VI – Dívida Pública – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Caixa 2 – Dívida não Financeira – 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

Conselheiros Responsáveis: *Armindo de Jesus Sousa Ribeiro (até 23-10-2007)*
Raul Jorge Correia Esteves (a partir de 24-10-2007)

Capítulo VIII – Operações de Tesouraria – Área de Responsabilidade II

Conselheiros Responsáveis: *Armindo de Jesus Sousa Ribeiro (até 23-10-2007)*
Raul Jorge Correia Esteves (a partir de 24-10-2007)

Capítulo IX – Operações de Encerramento da Conta

Receita – Área de Responsabilidade II

Conselheiros Responsáveis: *Armindo de Jesus Sousa Ribeiro (até 23-10-2007)*
Raul Jorge Correia Esteves (a partir de 24-10-2007)

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 3 – Caixa Geral de Aposentações – Área de Responsabilidade VII

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Título 4 – Acolhimento de Recomendações do Tribunal

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

Auditor Coordenador: *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, Rosa Maria Sequeira, Sónia Ramalinho, Teresa Nunes e Zaida Sousa*

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Departamento de Auditoria II

Auditor Coordenador: *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 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 Estrela, Teresa Fonseca e Teresa Garrido*

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Departamento de Auditoria VI

Auditora Coordenadora: *Ana Maria Bento*; **Auditora Chefe:** *José Carpinteiro*

Execução técnica: *Maria João Libório e Ruben Rebelo*

Departamento de Auditoria VII

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

Execução técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Luís Carlos Martins, Maria de Nazaré Leça Ramada, Natália Ventura e Vítor dos Reis Domingos*

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: *Luís Pires Cabral, Luís Queimado, Maria Gisela Gonçalves, Maria Umbelina Pires e Teresa Nunes*

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

Reprografia: *Afonso Rebelo*



Tribunal de Contas

ÍNDICES



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SÍNTESE CONCLUSIVA	23
CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES	27
TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL.....	31
I – Envolvente económica	31
1. <i>Envolvente internacional</i>	31
A) PIB e comércio internacional	31
B) Inflação, preço do petróleo e taxas de câmbio	33
C) Taxas de juro	35
D) Finanças públicas	36
E) Investimento directo estrangeiro	37
2. <i>A economia portuguesa em 2006</i>	38
A) Contas Nacionais.....	38
B) Mercado de trabalho.....	43
C) Preços	46
D) Produtividade e competitividade	47
E) Balança de pagamentos	49
3. <i>Análise retrospectiva do cenário económico de base previsto no Orçamento do Estado para 2006</i>	50
A) Contas nacionais e mercado de trabalho	50
B) Outros pressupostos	52
4. <i>Breve análise das políticas económicas que influenciaram a execução orçamental de 2006</i>	53
5. <i>Condicionantes estruturais das finanças públicas</i>	57
A) Projecções demográficas	58
B) Sustentabilidade da segurança social	59
C) Despesas com a saúde	61
D) Despesas com a educação	64
II – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2006	68
1. <i>Execução orçamental por subsectores</i>	68
A) Serviços integrados	68
B) Serviços e fundos autónomos	70
C) Segurança social.....	73

2. <i>Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social</i>	75
3. <i>Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – PIDDAC</i>	76
TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	81
I – Processo Orçamental	81
A) <i>Visão Global</i>	81
B) <i>Observações e Recomendações</i>	83
II – Execução do Orçamento da Receita	84
1. <i>Receita do Estado</i>	84
A) <i>Visão Global</i>	84
B) <i>Observações e Recomendações</i>	90
2. <i>Dívidas fiscais objecto de cessão</i>	94
A) <i>Visão Global</i>	94
B) <i>Observações e Recomendações</i>	98
III – Execução do Orçamento da Despesa e Evolução do Saldo Global Consolidado da Administração Central	100
A) <i>Visão Global</i>	100
B) <i>Observações e Recomendações</i>	107
<i>Caixa 1 – Situação Económico - Financeira do Serviço Nacional de Saúde</i>	116
IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central	120
1. <i>PIDDAC</i>	120
A) <i>Visão Global</i>	120
B) <i>Observações e Recomendações</i>	128
2. <i>Projecto Rede Ferroviária de Alta Velocidade</i>	129
A) <i>Visão Global</i>	129
B) <i>Observações e Recomendações</i>	133
3. <i>Projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Engenharia Civil</i>	134
A) <i>Visão Global</i>	134
B) <i>Observações e Recomendações</i>	136
V – Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado	137
1. <i>Apoios Financeiros não Reembolsáveis</i>	137
A) <i>Visão Global</i>	137
B) <i>Observações e Recomendações</i>	140
2. <i>Benefícios Fiscais</i>	142
A) <i>Visão Global</i>	142



Tribunal de Contas

B) Observações e Recomendações.....	146
VI – Dívida Pública.....	150
1. <i>Dívida Directa</i>	150
A) Visão Global.....	150
B) Observações e Recomendações.....	156
2. <i>Dívida Garantida</i>	162
A) Visão Global.....	162
B) Observações e Recomendações.....	163
<i>Caixa 2 – Dívida não Financeira</i>	165
VII – Património do Estado	178
1. <i>Património Financeiro do Estado</i>	178
A) Visão Global.....	178
B) Observações e Recomendações.....	181
2. <i>Património Financeiro do Instituto de Turismo de Portugal</i>	184
A) Visão Global.....	184
B) Observações e Recomendações.....	185
3. <i>Património Imobiliário</i>	187
A) Visão Global.....	187
B) Observações e Recomendações.....	191
VIII – Operações de Tesouraria	192
A) Visão Global.....	192
B) Observações e Recomendações.....	197
IX – Operações de Encerramento da Conta.....	203
A) Visão Global.....	203
B) Observações e Recomendações.....	204
X – Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial.....	205
A) Visão Global.....	205
B) Observações e Recomendações.....	206
XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia.....	208
1. <i>Fluxos Financeiros</i>	208
A) Visão Global.....	208
B) Observações e Recomendações.....	214
2. <i>Programa Operacional da Cultura</i>	216
A) Visão Global.....	216

B) Observações e Recomendações	218
3. <i>Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural</i>	219
A) Visão Global	219
B) Observações e Recomendações	220
TÍTULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL.....	223
1. <i>Processo Orçamental</i>	223
A) Visão Global	223
B) Observações e Recomendações	227
2. <i>Execução Orçamental do OSS</i>	228
A) Análise Global	228
B) Observações e Recomendações	235
3. <i>Balanço e Demonstração de Resultados</i>	238
A) Visão Global	238
B) Observações e Recomendações	253
4. <i>Pensões</i>	261
A) Visão Global	261
5. <i>Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção</i>	264
A) Visão Global	264
6. <i>Dívida de Contribuintes</i>	268
A) Visão Global	268
B) Observações e Recomendações	270
7. <i>Património Financeiro</i>	271
A) Visão Global	271
<i>Caixa 3 – Caixa Geral de Aposentações</i>	274
TÍTULO 4 – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL	283
1. <i>Considerações Gerais</i>	283
2. <i>Grau de Acolhimento</i>	283
A) Recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.....	283
B) Recomendações do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004	293
3. <i>Considerações Finais</i>	295



Tribunal de Contas

ÍNDICE DE QUADROS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Quadro I.1 – Percentagem do saldo orçamental no PIB	37
Quadro I.2 – Percentagem da dívida pública no PIB.....	37
Quadro I.3 – Investimento directo estrangeiro em 2006	38
Quadro I.4 – Quotas mundiais de exportações de mercadorias (incluindo comércio intra-comunitário).....	41
Quadro I.5 – Taxas de inflação (IHPC).....	47
Quadro I.6 – Taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto e das componentes da despesa Variação do emprego e taxa de desemprego	50
Quadro I.7 – Evolução das despesas com pessoal e das transferências correntes	57
Quadro I.8 – Projecções demográficas	58
Quadro I.9 – Projecções do saldo da segurança social em % do PIB (Cenário sem medidas).....	59
Quadro I.10 – Projecções do saldo da segurança social em % do PIB (Cenário com medidas).....	60
Quadro I.11 – Taxa líquida de substituição das pensões de reforma (Rendimentos de 50%, 100% e 150% dos rendimentos médios).....	61
Quadro I.12 – Escolarização da população adulta (2005). Distribuição da população entre os 25 e os 64 anos, por grau mais elevado de escolaridade alcançado (%)	64
Quadro I.13 – Número de alunos na educação pré-escolar e nos ensinos básicos e secundário.....	65
Quadro I.14 – Portugal – principais indicadores económicos (2004-2006)	67
Quadro I.15 – Execução orçamental dos serviços integrados.....	68
Quadro I.16 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos	71
Quadro I.17 – Execução orçamental da segurança social.....	74
Quadro I.18 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social (óptica da contabilidade pública)	75
Quadro I.19 – Execução do PIDDAC	76
Quadro I.20 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2004 – 2006 (óptica da contabilidade pública).....	78

TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada	85
Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB	86
Quadro II.3 – Evolução dos indicadores globais	88
Quadro II.4 – Variação da carteira de créditos do Estado entre 28-02-2006 e 28-02-2007.....	95
Quadro II.5 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão	95
Quadro II.6 – Créditos substitutos, créditos violados, anulações, declarações em falha e cobranças	96
Quadro II.7 – Cobranças efectuadas em 2006 no âmbito da cessão de créditos.....	97
Quadro II.8 – Discriminação das liquidações anuladas por natureza da receita	97

Quadro II.9 – Evolução da despesa consolidada da administração central.....	100
Quadro II.10 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central.....	101
Quadro II.11 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.....	106
Quadro II.12 – Serviço Nacional de Saúde - Execução financeira consolidada.....	117
Quadro II.13 – Dívidas das entidades do Serviço Nacional de Saúde.....	118
Quadro II.14 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento.....	123
Quadro II.15 – Evolução dos apoios financeiros não reembolsáveis (2002–2006).....	138
Quadro II.16 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e serviços e fundos autónomos por sector institucional.....	139
Quadro II.17 – Evolução da despesa fiscal.....	143
Quadro II.18 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal.....	144
Quadro II.19 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto.....	145
Quadro II.20 – Evolução da dívida directa do Estado.....	151
Quadro II.21 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental.....	152
Quadro II.22 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades.....	154
Quadro II.23 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública.....	154
Quadro II.24 – Evolução dos “Outros encargos correntes da dívida”.....	156
Quadro II.25 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2006 por montantes de dívida.....	171
Quadro II.26 – Créditos sobre o Estado dos seus principais credores.....	171
Quadro II.27 – Evolução do património financeiro consolidado por tipo de activo.....	180
Quadro II.28 – Repartição do património financeiro por subsector e tipo de activo.....	180
Quadro II.29 – Alienação de imóveis.....	188
Quadro II.30 – Alienação de imóveis por modalidade.....	188
Quadro II.31 – Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis.....	189
Quadro II.32 – Divergência apurada por tipo de entidade.....	189
Quadro II.33 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital.....	189
Quadro II.34 – Divergências apuradas por tipo de entidade.....	190
Quadro II.35 – Titularidade das instalações.....	190
Quadro II.36 – Caracterização das instalações próprias.....	190
Quadro II.37 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2006.....	193
Quadro II.38 – Evolução dos indicadores globais.....	193
Quadro II.39 – Evolução dos fundos na Tesouraria do Estado entre 2004 e 2006.....	195
Quadro II.40 – Titularidade dos fundos na Tesouraria do Estado em 31-12-2006.....	195
Quadro II.41 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2006.....	196
Quadro II.42 – Situação dos serviços e fundos autónomos seleccionados.....	197
Quadro II.43 – Impacto das operações de encerramento.....	203
Quadro II.44 – Evolução dos fluxos financeiros.....	205



Tribunal de Contas

TITULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Quadro III.1 – SS – Perímetro de consolidação da CSS de 2006.....	225
Quadro III.2 – SS – Variação homóloga dos saldos globais.....	235
Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira da segurança social	241
Quadro III.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros no activo bruto	244
Quadro III.5 – SS – Montantes relevados na conta “265 – Prestações sociais a repor”	266
Quadro III.6 – SS – Evolução da dívida de contribuintes no activo líquido.....	268
Quadro III.7 – SS – Cobranças e transferências	270
Quadro III. 8 – CGA – Fontes de financiamento.....	276
Quadro III.9 – CGA – Reservas correspondentes a fundos de pensões.....	277
Quadro III.10 – CGA – Aplicação de recursos.....	278

ÍNDICE DE GRÁFICOS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Gráfico I.1 – Taxas de crescimento do PIB por regiões	32
Gráfico I.2 – Taxas de crescimento do PIB na União Europeia	33
Gráfico I.3 – Taxas de inflação.....	34
Gráfico I.4 – Preço do barril de Brent (1 mês “forward”)	35
Gráfico I.5 – Evolução da taxa de câmbio nominal do US dólar em relação ao euro.....	35
Gráfico I.6 – Taxa de juro das operações principais de refinanciamento (Banco Central Europeu)	36
Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal	39
Gráfico I.8 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias).....	39
Gráfico I.9 – Taxas de crescimento do PIB e do consumo privado (variações homólogas, dados trimestrais).....	40
Gráfico I.10 – Taxas de variação homóloga do investimento (2003 – 2006)	41
Gráfico I.11 – Taxas de crescimento anual do VAB por sectores	43
Gráfico I.12 – Taxas de desemprego em Portugal e na União Europeia.....	44
Gráfico I.13 – Taxas de desemprego total e dos jovens.....	44
Gráfico I.14 – Taxa de desemprego dos trabalhadores mais e menos qualificados	45
Gráfico I.15 – Desemprego registado e beneficiários com prestação de desemprego no ano	45
Gráfico I.16 – Taxas de crescimento anuais das remunerações reais (Total da economia)	46
Gráfico I.17 – Taxas de crescimento anuais da produtividade na indústria transformadora.....	48
Gráfico I.18 – Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (Índice 1999 = 100).....	48
Gráfico I.19 – Saldos externos em % do PIB (2004-2006).....	49
Gráfico I.20 – Despesas com a saúde em % do PIB	63
Gráfico I.21 – Número de estudantes (milhares)	66
Gráfico I.22 – Despesas com a educação em % do PIB	66
Gráfico I.23 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % do PIB.....	77
Gráfico I.24 – PIDDAC – Distribuição da despesa por Ministérios	78

TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Gráfico II.1 – Evolução da receita	86
Gráfico II.2 – Taxas de crescimento	86
Gráfico II.3 – Evolução dos indicadores globais	88
Gráfico II.4 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada)	96
Gráfico II.5 – Evolução da despesa consolidada da administração central.....	101



Tribunal de Contas

Gráfico II.6 – Evolução do PIDDAC (2002–2006).....	121
Gráfico II.7 – Evolução da execução do PIDDAC (2002–2006)	121
Gráfico II.8 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento	122
Gráfico II.9 – PIDDAC executado por Ministério	123
Gráfico II.10 – PIDDAC previsto e executado para os seis programas orçamentais mais significativos.....	124
Gráfico II.11 – PIDDAC previsto e executado por GOP	125
Gráfico II.12 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA.....	126
Gráfico II.13 – PIDDAC previsto e executado nos cinco sectores mais representativos	127
Gráfico II.14 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 (2002–2006).....	127
Gráfico II.15 – Execução global discriminada por anos.....	130
Gráfico II.16 – Origem dos Fundos.....	131
Gráfico II.17 – Execução dos projectos em 2006.....	135
Gráfico II.18 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2002–2006).....	138
Gráfico II.19 – Evolução da despesa fiscal (2002–2006).....	143
Gráfico II.20 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto.....	145
Gráfico II.21 – Evolução da dívida directa do Estado.....	151
Gráfico II.22 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública	155
Gráfico II.23 – Repartição do património financeiro por subsector e tipo de activo.....	181
Gráfico II.24 – Evolução dos indicadores globais	194
Gráfico II.25 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2002–2006)	206
Gráfico II.26 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2006	208
Gráfico II.27 – Transferências efectivas de Portugal para a União Europeia em 2006	209
Gráfico II.28 – Transferências da União Europeia para Portugal em 2006	210
Gráfico II.29 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2006	211
Gráfico II.30 – Pagamentos no âmbito do FEOGA-Garantia/FEAGA em 2006.....	212
Gráfico II.31 – Transferências da União Europeia (2000–2006)	213
TITULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas	229
Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas.....	230
Gráfico III.3 – SS – Distribuição do saldo final acumulado por subsistema e sistema de acção social	234
Gráfico III.4– SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social	234
Gráfico III.5 - SS - Composição do FEFSS em 31/12/2006.....	272
Quadro III. 6 – CGA – Subscritores, pensionistas e índice de dependência.....	275

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Recomendação 1 – PCGE/2006.....	83
Recomendação 2 – PCGE/2006.....	90
Recomendação 3 – PCGE/2006.....	90
Recomendação 4 – PCGE/2006.....	91
Recomendação 5 – PCGE/2006.....	92
Recomendação 6 – PCGE/2006.....	93
Recomendação 7 – PCGE/2006.....	93
Recomendação 8 – PCGE/2006.....	98
Recomendação 9 – PCGE/2006.....	99
Recomendação 10 – PCGE/2006.....	108
Recomendação 11 – PCGE/2006.....	109
Recomendação 12 – PCGE/2006.....	110
Recomendação 13 – PCGE/2006.....	111
Recomendação 14 – PCGE/2006.....	113
Recomendação 15 – PCGE/2006.....	114
Recomendação 16 – PCGE/2006.....	114
Recomendação 17 – PCGE/2006.....	115
Recomendação 18 – PCGE/2006.....	128
Recomendação 19 – PCGE/2006.....	128
Recomendação 20 – PCGE/2006.....	129
Recomendação 21 – PCGE/2006.....	129
Recomendação 22 – PCGE/2006.....	133
Recomendação 23 – PCGE/2006.....	134
Recomendação 24 – PCGE/2006.....	136
Recomendação 25 – PCGE/2006.....	136
Recomendação 26 – PCGE/2006.....	136
Recomendação 27 – PCGE/2006.....	140
Recomendação 28 – PCGE/2006.....	140
Recomendação 29 – PCGE/2007.....	141
Recomendação 30 – PCGE/2007.....	141
Recomendação 31 – PCGE/2006.....	142
Recomendação 32 – PCGE/2006.....	142



Tribunal de Contas

Recomendação 33 – PCGE/2006	147
Recomendação 34 – PCGE/2006	147
Recomendação 35 – PCGE/2006	147
Recomendação 36 – PCGE/2006	148
Recomendação 37 – PCGE/2006	148
Recomendação 38 – PCGE/2006	149
Recomendação 39 – PCGE/2006	157
Recomendação 40 – PCGE/2006	159
Recomendação 41 – PCGE/2006	159
Recomendação 42 – PCGE/2006	160
Recomendação 43 – PCGE/2006	160
Recomendação 44 – PCGE/2006	164
Recomendação 45 – PCGE/2006	183
Recomendação 46 – PCGE/2006	185
Recomendação 47 – PCGE/2006	185
Recomendação 48 – PCGE/2006	186
Recomendação 49 – PCGE/2006	191
Recomendação 50 – PCGE/2006	191
Recomendação 51 – PCGE/2006	200
Recomendação 52 – PCGE/2006	200
Recomendação 53 – PCGE/2006	201
Recomendação 54 – PCGE/2006	201
Recomendação 55 – PCGE/2006	202
Recomendação 56 – PCGE/2006	204
Recomendação 57 – PCGE/2006	207
Recomendação 58 – PCGE/2006	207
Recomendação 59 – PCGE/2006	214
Recomendação 60 – PCGE/2006	214
Recomendação 61 – PCGE/2005	215
Recomendação 62 – PCGE/2006	215
Recomendação 63 – PCGE/2006	216
Recomendação 64 – PCGE/2006	216
Recomendação 65 – PCGE/2006	218
Recomendação 66 – PCGE/2006	218
Recomendação 67 – PCGE/2006	218
Recomendação 68 – PCGE/2006	220

Recomendação 69 – PCGE/2006.....	220
----------------------------------	-----

TITULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Recomendação 70 – PCGE/2006.....	227
Recomendação 71 – PCGE/2006.....	227
Recomendação 72 – PCGE/2006.....	228
Recomendação 73 – PCGE/2006.....	228
Recomendação 74 – PCGE/2006.....	235
Recomendação 75 – PCGE/2006.....	236
Recomendação 76 – PCGE/2006.....	236
Recomendação 77 – PCGE/2006.....	236
Recomendação 78 – PCGE/2006.....	236
Recomendação 79 – PCGE/2006.....	237
Recomendação 80 – PCGE/2006.....	237
Recomendação 81 – PCGE/2006.....	238
Recomendação 82 – PCGE/2006.....	253
Recomendação 83 – PCGE/2006.....	254
Recomendação 84 – PCGE/2006.....	254
Recomendação 85 – PCGE/2006.....	254
Recomendação 86 – PCGE/2006.....	255
Recomendação 87 – PCGE/2006.....	256
Recomendação 88 – PCGE/2006.....	256
Recomendação 89 – PCGE/2006.....	256
Recomendação 90 – PCGE/2006.....	257
Recomendação 91 – PCGE/2006.....	257
Recomendação 92 – PCGE/2006.....	257
Recomendação 93 – PCGE/2006.....	258
Recomendação 94 – PCGE/2006.....	258
Recomendação 95 – PCGE/2006.....	259
Recomendação 96 – PCGE/2006.....	259
Recomendação 97 – PCGE/2006.....	260
Recomendação 98 – PCGE/2006.....	261
Recomendação 99 – PCGE/2006.....	271
Recomendação 100 – PCGE/2006.....	271



Tribunal de Contas

Síntese Conclusiva



SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Tendo em conta as observações feitas neste Parecer, a propósito da apreciação da actividade financeira do Estado em 2006, é possível concluir, em síntese, o seguinte:

- ◆ No tocante ao registo das receitas do Estado, as deficiências ao nível do controlo interno bem como o incumprimento das disposições legais que regulam a contabilização das receitas, a falta de fiabilidade tempestiva da informação e a inconsistência admitida pelo modelo e procedimentos utilizados não garantem que o valor da receita orçamental efectivamente obtida corresponda ao inscrito na Conta Geral do Estado.
- ◆ Mantém-se a prática de assunção de encargos sem dotação orçamental suficiente, tendo-se verificado um elevado crescimento dos encargos vencidos que transitam para o ano seguinte, continuando a verificar-se em 2006 a prática, que será corrigida a partir de 2008, na sequência de sucessivas recomendações do Tribunal, de liquidação de encargos, ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, o que, não permitindo que a Conta reflecta integralmente as despesas do Estado, põe em causa a sua fiabilidade.
- ◆ 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 continua a não ser fiável, designadamente por dela constarem valores que não correspondem a pagamentos realizados, ou seja à execução efectiva, mas apenas a transferências realizadas pela Direcção Geral do Orçamento.
- ◆ A Conta 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 a implementação do POCP vir a ser sucessivamente adiada em grande parte dos serviços (no tocante aos serviços e fundos autónomos, exceptuados os casos em que é aplicável o POCP Educação e o POCMS, apenas 67 (58,9%) o aplicam, continuando em desenvolvimento a solução informática para os 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*”)
- ◆ As dívidas não financeiras do Estado (Administração Central e algumas entidades do SPE, designadamente Hospitais) por fornecimento de bens e serviços, reportadas a 31 de Dezembro de 2006, aumentaram cerca de 19%, comparativamente à data homóloga do ano anterior, tendo-se verificado um acréscimo de cerca de 32,6% no caso das entidades ligadas ao Ministério da Saúde.
- ◆ A conta consolidada do Estado, incluindo a da Segurança Social, continua a apresentar deficiências já assinaladas em anteriores Pareceres, de que se destaca a 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 Conta Geral do Estado e, consequentemente, ao valor do défice aí apresentado, em termos de contabilidade pública.

No que concerne à apreciação da situação financeira da Segurança Social em 2006, observa-se que ainda não foi concluída a implementação do conjunto das aplicações que integram o Novo Sistema de

Informação da Segurança Social, verificando-se que continua a justificar-se uma posição de reserva geral sobre a Conta da Segurança Social dado que:

- ◆ Os constrangimentos que influenciam a relevação das operações, quer ao nível do funcionamento dos sistemas aplicativos periféricos de gestão e controlo de receitas e de processamento das prestações na despesa quer quanto ao desempenho das respectivas interfaces, demonstram que persistem, ainda, deficiências que limitam a qualidade do sistema de controlo interno e, por isso, não existem garantias quanto à integralidade das operações registadas em termos de execução orçamental;
- ◆ Não obstante o reconhecimento do esforço de aproximação a uma imagem mais verdadeira e apropriada dos saldos para a generalidade das contas patrimoniais, acolhendo, aliás, recomendações específicas do Tribunal nesse sentido, continuam a suscitar reservas as operações de consolidação efectuadas, quer quanto a ajustamentos quer no tocante a diferenças de consolidação, bem como, em especial, a relevação contabilística da dívida de contribuintes e do imobilizado.

No sentido de serem superados os problemas que, de modo estrutural e recorrente, afectam a fiabilidade da Conta, o Tribunal vem formulando nos seus Pareceres recomendações à Assembleia da República e ao Governo, tendo procedido, no âmbito deste Parecer, a uma avaliação global da sequência dada às recomendações formuladas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre a Conta da Segurança Social de 2004.

O Tribunal congratula-se pelo acolhimento, total ou parcial, dado à maior parte dessas recomendações, destacando, em especial, a solução para a questão da desorçamentação da regularização de responsabilidades de anos anteriores através de operações específicas do Tesouro.

Existe, porém, ainda um longo caminho a percorrer para que a Conta Geral do Estado possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da actividade financeira e patrimonial do Estado, pelo que o Tribunal, reiterando a necessidade de ser dado integral acolhimento às suas recomendações anteriores, formula neste Parecer um conjunto de 100 recomendações, grande parte das quais já formuladas em anos anteriores, que espera sejam colocadas no centro das preocupações da Assembleia da República e do Governo.



Considerações Preambulares



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 2006, recebida neste Tribunal a 29 de Junho de 2007.

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, 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 Parecer¹, 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 II², nos termos do n.º 3 do artigo 73.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 quatro 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 2006 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.

Finalmente, o Título IV analisa a sequência dada às recomendações formuladas pelo Tribunal nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre a Conta da Segurança Social, de 2004.

¹ Nos quadros constantes do presente Parecer, por questões de arredondamento, os totais podem não corresponder à soma das parcelas.

² Constam ainda as respostas às questões objecto da Caixa 2 do Volume I.



Tribunal de Contas

TITULO 1

ENQUADRAMENTO



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 2006 em duas vertentes.

A primeira tem a ver com a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2006. 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 capítulos deste Parecer.

A vertente da “Envolvente económica” termina com a apresentação de um quadro sinóptico sobre os principais indicadores económicos do período 2004 – 2006. 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/2006.

I – Envolvente económica

Este capítulo descreve e avalia a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2006.

A sua análise está dividida em três partes. A primeira parte tem por objecto o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos – nacionais e internacionais – apresentando a sua evolução no ano de 2006. Na segunda parte comparam-se os cenários económicos subjacentes ao Orçamento do Estado para 2006 com os efectivamente observados e sintetizam-se as medidas de política económica com influência directa mais evidente e relevante sobre a execução orçamental de 2006. Na terceira parte apresentam-se as condicionantes estruturais com maior impacto sobre a evolução das finanças públicas.

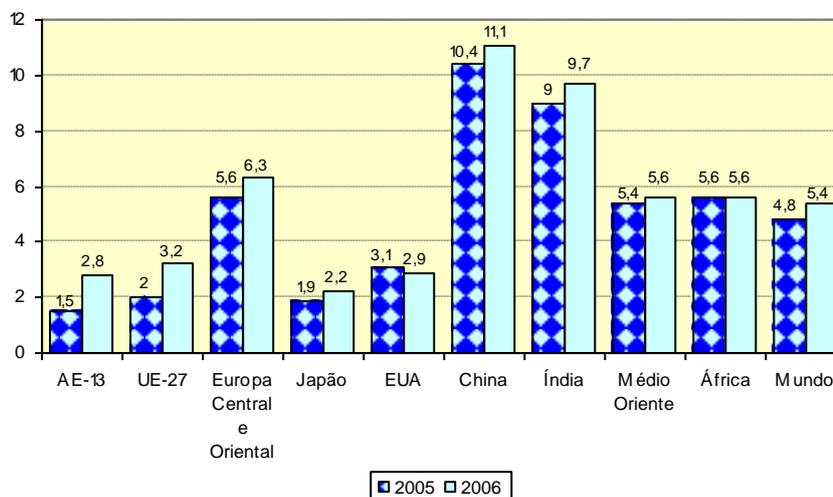
O capítulo está organizado da seguinte forma: (1) análise da envolvente externa; (2) avaliação do comportamento da economia portuguesa em 2006; (3) análise comparativa entre o quadro macroeconómico efectivamente observado e o cenário base que enquadrou o OE/2006; (4) síntese e avaliação das principais medidas de política económica; e (5) condicionantes estruturais com maior impacto sobre as contas públicas nacionais.

1. ENVOLVENTE INTERNACIONAL

A) PIB e comércio internacional

Em 2006, a economia mundial cresceu 5,4%, o valor mais alto verificado desde 2000, superior em 0,6 pontos percentuais ao observado em 2005, 4,8%, e em 1,3 pontos percentuais ao valor médio do período 2000-2005, 4,1%. Segundo as previsões do FMI, contidas no *World Economic Outlook*, tal ritmo de crescimento deverá desacelerar já em 2007.

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



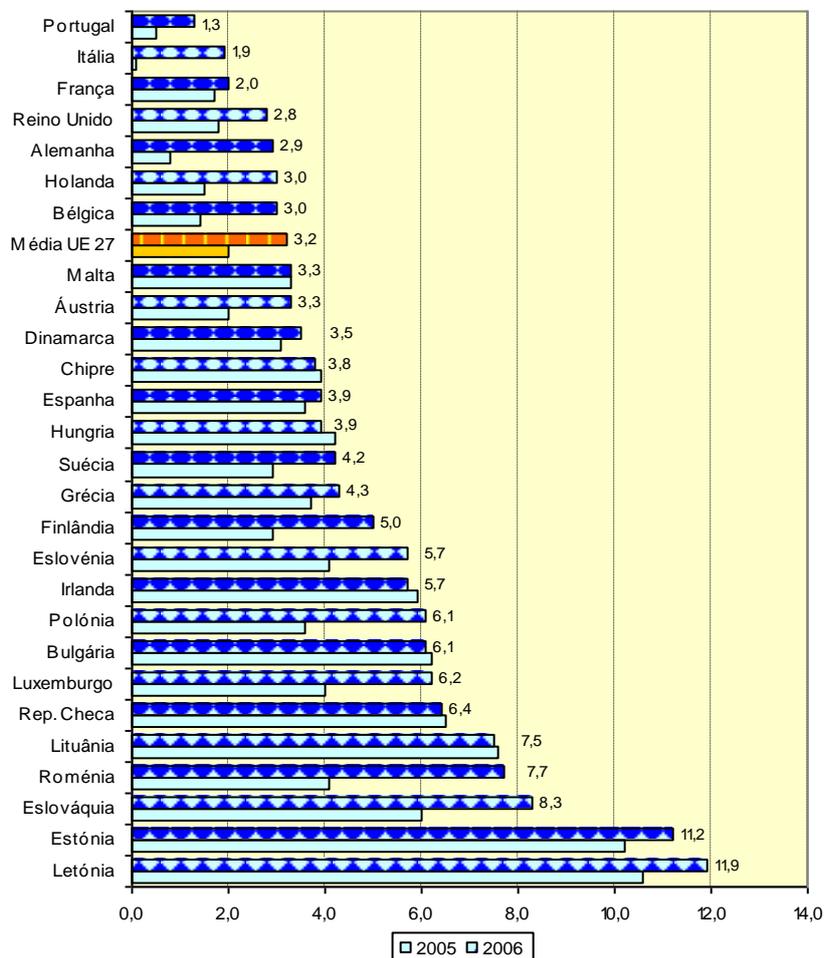
Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2007

A melhoria verificada em 2006 em relação ao ano anterior é evidenciada no Gráfico I.1, com a notória excepção dos Estados Unidos. Os valores claramente abaixo da média mundial situaram-se na área do euro (AE-13), no Japão e nos EUA; os valores próximos da média em África e no Médio Oriente; e os valores acima da média na Europa Central e Oriental, 6,3%, e, particularmente, na Índia, 9,7%, e na China, 11,1%, países que têm vindo a ganhar peso crescente na economia mundial.

A desagregação da taxa de crescimento da União Europeia por cada um dos 27 países consta do Gráfico I.2, onde sobressaem os países da Europa Central e de Leste, que se situam, em geral, entre os Estados-Membros com taxas de crescimento mais elevadas. Com excepção de Espanha, os países com maior peso na União (Alemanha, França, Reino Unido e Itália) são dos que apresentam taxas de crescimento mais baixas, tendo sido Portugal, contudo, com um aumento do PIB de apenas 1,3%, o país da União Europeia cuja economia menos cresceu. Verifica-se igualmente que, com excepção de Chipre, da Hungria, da Irlanda e da Lituânia, em todos os restantes países da União Europeia se assistiu a aumentos das taxas de crescimento do PIB comparativamente a 2005.



Gráfico I.2 – Taxas de crescimento do PIB na União Europeia



Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2007.

O crescimento do produto foi acompanhado da intensificação do comércio mundial, tendo-se observado um aumento do volume global do comércio de bens e serviços de 9,2% em 2006 contra 7,5% em 2005. Em 2006, as exportações das economias avançadas cresceram 8,2% e as dos países emergentes e em desenvolvimento 11%; os números correspondentes para as importações foram 7,4% e 14,9%, respectivamente.

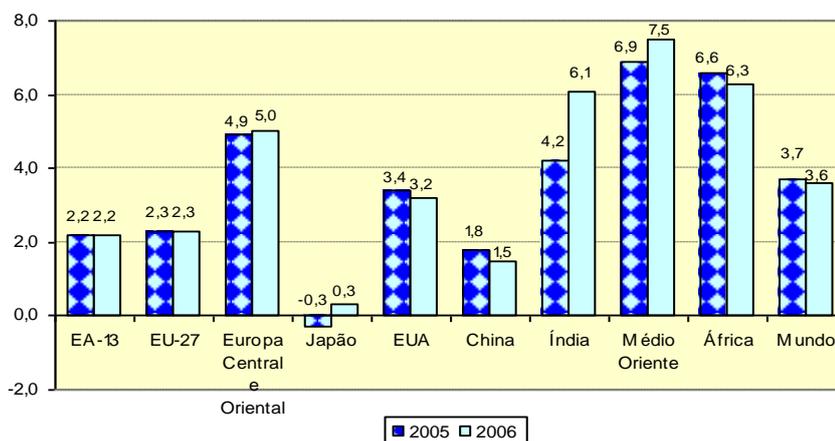
Quanto à área do euro, em 2006 a taxa de crescimento das exportações de bens e serviços igualou a das importações, 7,8%, o que representou um significativo aumento em relação ao ano anterior, em que essas taxas rondaram os 5%.

B) Inflação, preço do petróleo e taxas de câmbio

A aceleração da taxa de crescimento em 2006 não se reflectiu num aumento da taxa de inflação a nível mundial, que se situou uma décima abaixo dos valores médios do ano anterior e do período 2000-2005, 3,6%. No Gráfico I.3 pode observar-se a diminuição das taxas de inflação na China e em África, em contraponto com fortes subidas na Índia e no Médio Oriente. No Japão, o nível médio dos

preços aumentou 0,3%, invertendo-se assim a situação de deflação que persistia desde o ano 2000, e na União Europeia a taxa de inflação manteve-se em 2,3%.

Gráfico I.3 – Taxas de inflação

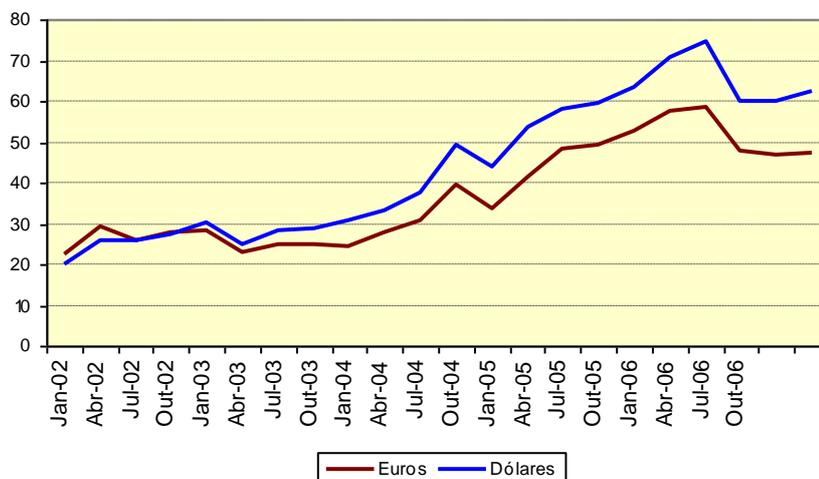


Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2007. A taxa de inflação é medida através do IPC.

O preço do barril do petróleo não induziu uma aceleração da inflação, como se poderia temer no início do ano, uma vez que, depois de ter atingido um máximo em Agosto de 2006 (78 dólares o barril de *Brent*), iniciou uma trajetória descendente que se manteve até ao final do ano. Em Dezembro de 2006 o preço do barril de *Brent* já se aproximava dos 61 dólares. Em euros, esta variação representou uma descida de cerca de 20% em relação a Agosto.

O Gráfico I.4 mostra a evolução do preço do barril de *Brent* em euros e em dólares de Janeiro de 2002 a Dezembro de 2006, sendo visível a subida sustentada com início em Janeiro de 2005, elevando o preço para um patamar bastante mais elevado (de 30 para cerca de 50 euros).

Gráfico I.4 – Preço do barril de Brent (1 mês “forward”)



Fonte: Banco Central Europeu. Taxa de câmbio dólar/euro verificada no primeiro dia de cada mês.



Para os países da área do euro, o aumento do preço do crude em dólares foi atenuado devido à apreciação da moeda europeia em relação ao dólar (ver Gráfico I.5). Enquanto, em Janeiro de 2006, um euro valia 1,21 dólares, em Dezembro esse valor ascendia já a 1,32 dólares (uma apreciação de cerca de 9%).

Em termos de taxa de câmbio efectiva real, em 2006 o dólar americano depreciou-se cerca de 4%, enquanto o euro e a libra esterlina se apreciaram aproximadamente 7%.

Gráfico I.5 – Evolução da taxa de câmbio nominal do US dólar em relação ao euro

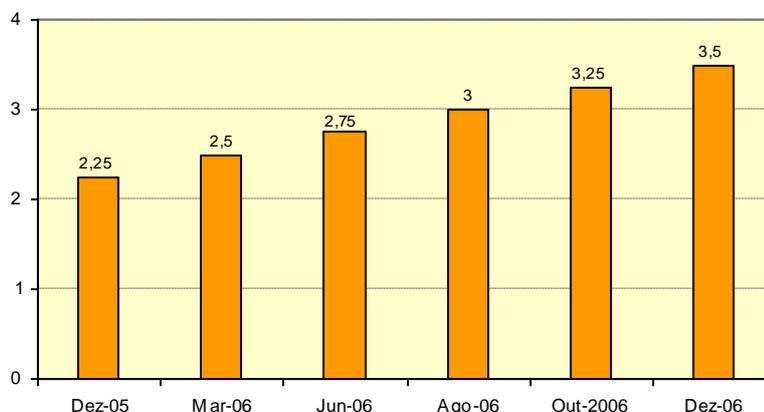


Fonte: Banco Central Europeu.

C) Taxas de juro

Com a descida do preço do *crude*, a partir de Agosto de 2006, as pressões inflacionistas baixaram, o que fez com que os bancos centrais moderassem as subidas das taxas de juro, que, no entanto, se têm situado em valores historicamente baixos, principalmente na Europa.

Como se pode observar pelo Gráfico I.6, o Banco Central Europeu decidiu, durante o ano de 2006, por cinco vezes, subir a sua principal taxa de juro de referência (em Março, Junho, Agosto, Outubro e Dezembro), que terminou o ano 1,25 pontos percentuais mais elevada do que em Dezembro do ano anterior. Todas as subidas foram justificadas pelo BCE com a necessidade de impedir a formação de expectativas de taxas de inflação mais elevadas, alimentadas não só pelos sucessivos aumentos do preço do petróleo como também pelas perspectivas de aceleração da taxa de crescimento na Europa.

Gráfico I.6 – Taxa de juro das operações principais de refinanciamento (Banco Central Europeu)

Fonte: Banco Central Europeu.

Neste contexto, verificaram-se em 2006 subidas significativas das taxas de juro nominais de curto prazo, que atingiram 3,08 na área do euro e 5,2 nos EUA¹ (contra 2,20 e 3,56, respectivamente, em 2005) situando-se, no entanto, em valores inferiores aos verificados em 2000, com exceção do Japão. Neste país, aliás, têm-se registado taxas de juros reais muito próximas de zero, embora com taxas de juro reais de curto prazo positivas, de 0,6 em 2006, enquanto na área do euro e nos EUA aquelas taxas ascenderam a 0,88 e 2,37, respectivamente. Taxas de juro reais negativas de curto prazo só se verificaram nos EUA em 2003 e 2004. Quanto às taxas de juro de longo prazo, verificaram-se aumentos, em 2006, na área do euro, quer em termos nominais (de 3,42 em 2005 para 3,84 em 2006), quer em termos reais (de 1,3 em 2005 para 1,63 em 2006). A mesma tendência verificou-se, em termos nominais e reais, nos EUA. Já no Japão verificou-se um aumento da taxa nominal e um ligeiro decréscimo da taxa real.

D) Finanças públicas

Em 2006, tanto a União Europeia como os Estados Unidos e o Japão diminuíram os seus défices orçamentais em percentagem do PIB relativamente ao ano anterior. O intervalo dessa redução está compreendido entre 0,8 pontos percentuais, na União Europeia, e 1,8 pontos percentuais no Japão, como mostra o Quadro I.1. Os défices orçamentais dos 27 países da União Europeia, muito semelhantes aos dos 13 países da área do euro, situavam-se em 2006 significativamente abaixo da meta dos 3%. Em 2006, o défice norte-americano situou-se igualmente abaixo daquele valor, o que já não se verificava desde 2002.

Quanto ao Japão, conseguiu em 2006 reduzir o seu défice em 1,8 pontos percentuais, aproximando-se da fasquia dos 4%, situação nunca alcançada desde 2001. Deve notar-se, contudo, que a persistência de elevados défices orçamentais neste país tem sido devida à tentativa (por muitos considerada frustrada) de combater a deflação, e a situação de “armadilha da liquidez²”, com que se tem debatido.

¹ Os dados sobre taxas de juro têm por fonte a Comissão Europeia, AMECO, Novembro de 2007.

² Situação em que as taxas de juro são tão baixas que a política monetária se torna ineficaz, dado os agentes económicos estarem dispostos a deter qualquer quantidade de moeda emitida pelo banco central à taxa de juro existente no mercado.



Quadro I.1 – Percentagem do saldo orçamental no PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AE-13	-1,8	-2,6	-3,1	-2,8	-2,6	-1,6
UE-27	-1,4	-2,5	-3,1	-2,8	-2,5	-1,7
EUA	-0,4	-3,8	-4,9	-4,4	-3,6	-2,6
Japão	-6,3	-8,0	-7,9	-6,2	-6,4	-4,6

Fontes: AMECO, Novembro de 2007.

A evolução dos défices orçamentais repercutiu-se, evidentemente, no comportamento do rácio *stock* da dívida pública em percentagem do PIB, que diminuiu em 2006 mais de um ponto percentual na União Europeia e meio ponto percentual nos Estados Unidos (ver Quadro I.2), embora acima da meta de referência europeia de 60%. O peso da dívida pública no Japão tem vindo a aumentar continuamente, atingindo um valor preocupante, embora se tenha observado alguma desaceleração de 2005 para 2006, em contraste com o sucedido desde 2001.

Quadro I.2 – Percentagem da dívida pública no PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AE-13	68,0	67,9	69,1	69,6	70,3	68,6
UE-27	60,9	60,3	62,0	62,3	62,9	61,6
EUA	55,5	57,9	61,3	62,3	62,6	62,1
Japão	145,0	153,5	160,3	167,3	172,1	176,3

Fontes: AMECO, Novembro de 2007.

Em 2006, de acordo com a segunda notificação do défice e da dívida públicos (divulgada pela Comissão Europeia/EUROSTAT em Outubro de 2007), dez países da União Europeia apresentaram excedentes orçamentais. Já Portugal (com 3,9%), Itália (com 4,4%), Hungria (com 9,2%), Polónia (com 3,8%) e Eslováquia (com 3,7%) ultrapassaram a barreira dos 3% do défice orçamental.

E) Investimento directo estrangeiro

O comportamento do investimento directo estrangeiro (IDE) é um dos indicadores das expectativas de evolução das economias dos países ou das regiões, pois tende a privilegiar localizações em que antecipa lucros elevados, associados a um forte crescimento económico, podendo o próprio investimento reforçar e endogeneizar esse crescimento. Dos 1.300 mil milhões de dólares que a UNCTAD estimou de investimento directo estrangeiro em 2006 (e que representou um crescimento de 38% em relação a 2005), 41% destinaram-se à União Europeia, 66% às economias desenvolvidas e 29% às economias em desenvolvimento.

Destaca-se a diminuição do IDE na China em 2006 face ao ano anterior, -4,1%, e o substancial aumento na Índia, 153%, bem como os elevados montantes que estes países investiram no exterior (com taxas de crescimento de saídas que suplantaram em muito as das entradas – ver Quadro I.3). O

IDE em Portugal foi de 7,4 mil milhões de dólares, um aumento de 86% face a 2005, enquanto o investimento feito por Portugal no estrangeiro foi de 3,5 mil milhões de dólares, o que representa um acréscimo de 69% em relação ao ano anterior.

Quadro I.3 – Investimento directo estrangeiro em 2006

(em milhões de US dólares)

	Entradas		Saídas	
	Valor	Taxa de variação anual	Valor	Taxa de variação anual
Portugal	7.371	85,9	3.508	68,8
UE	530.976	9,2	572.440	-6,0
Europa	566.389	14,4	668.698	-3,3
Economias desenvolvidas	857.499	45,3	1.022.711	44,7
Economias em desenvolvimento	379.070	20,6	174.389	50,5
China	69.468	-4,1	16.130	31,6
Índia	16.881	152,9	9.676	287,8
Mundo	1.305.852	38,1	1.215.789	45,2

Fonte: World Investment Report, UNCTAD, Country Fact Sheets – Portugal, China, Índia, Outubro de 2007.

2. A ECONOMIA PORTUGUESA EM 2006

A) Contas Nacionais

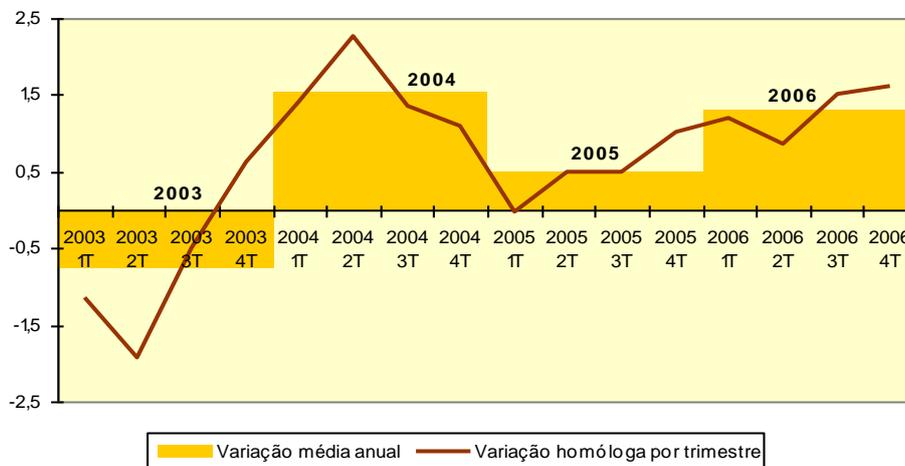
Em 2006, o PIB cresceu a uma taxa de 1,3%, inferior à registada em 2004, 1,5%, mas bastante superior à verificada em 2005, 0,5%, situando-se assim na média das taxas de crescimento anuais do período 2000-2006. Tal crescimento ficou a dever-se, no essencial, ao comportamento das exportações, com um crescimento de 8,9%, já que tanto o consumo público como a formação bruta de capital fixo (FBCF) apresentaram taxas de variação negativas, de - 0,5% e - 1,5%, respectivamente, e o consumo privado cresceu 1,1%, pelo que a procura interna, que em 2005 tinha crescido 0,8%, se quedou em 2006 por um crescimento de 0,2%.

A taxa de crescimento das exportações é tanto mais de salientar quanto foi cerca de sete vezes a verificada no ano anterior, 1,2%, e por ser necessário recuar até 2000 para se observar um valor semelhante.

O comportamento do investimento continuou a ser preocupante, já que, tal como no ano anterior, apresentou uma taxa negativa, de - 1,6%, embora reduzida a cerca de metade (em 2005 o investimento registou um decréscimo de - 3,3%), sendo a única componente da despesa a apresentar uma taxa de crescimento média negativa no período 2000-2006.



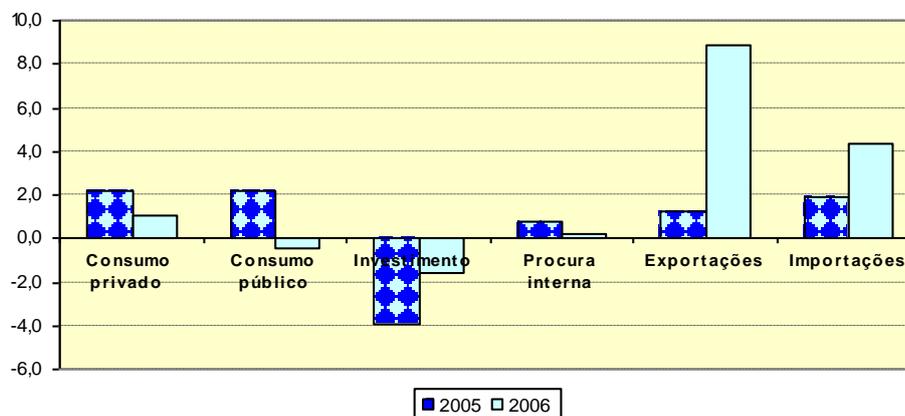
Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

Em termos de perfil intra anual da actividade económica, após uma quebra no 2º trimestre de 2006, a segunda parte do ano denotou uma melhoria do PIB, que atingiu uma variação homóloga de 1,6% no último trimestre.

Gráfico I.8 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)

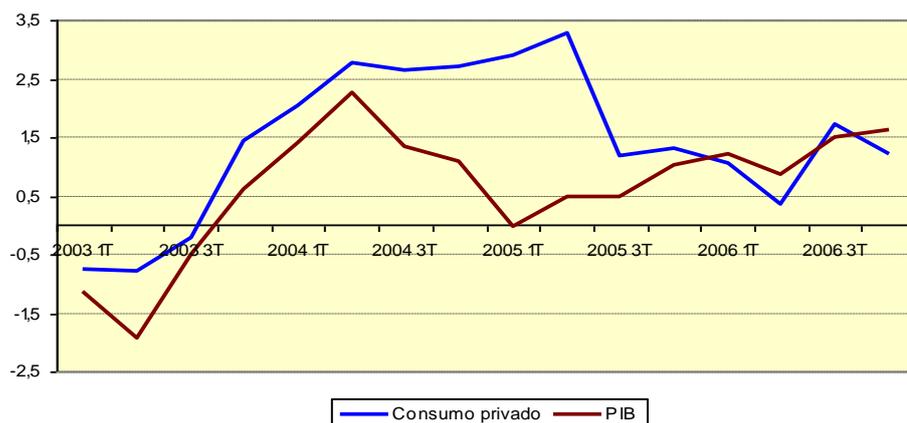


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

O consumo privado sofreu em 2006 um abrandamento significativo do seu crescimento face ao verificado em 2005, 2,2%. O seu comportamento ao longo do ano esteve, ao contrário do ano anterior, mais em linha com o crescimento do PIB, mas com uma desaceleração nos dois primeiros trimestres, ultrapassando o PIB no 3º trimestre e voltando a baixar no 4º trimestre. Para esta evolução pode ter contribuído o aumento das taxas de juro verificado ao longo do ano, num contexto de forte endividamento das famílias e de condições adversas no mercado de trabalho. Mesmo assim, o consumo privado terá crescido mais do que o rendimento disponível das famílias – ligeiramente inferior a 1% em termos reais. Em consequência, a taxa de poupança dos particulares (excluindo

transferências externas) voltou a cair em 2006, para se situar em 6,1% do rendimento disponível. Em consequência, o endividamento das famílias manteve a sua tendência para o crescimento, tendo atingido, em 2006, 88,4% do PIB (124% do rendimento disponível).

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



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

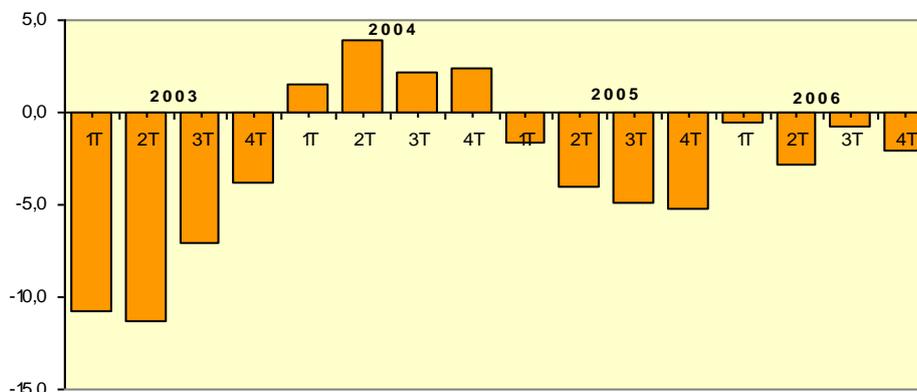
O consumo público registou em 2006 uma quebra de 0,5%, com as taxas de variação homóloga a apresentarem uma tendência decrescente ao longo do ano, na linha do que se tinha já observado no ano anterior, passando a negativas a partir do 2º trimestre.

O investimento, formação bruta de capital, continuou a apresentar uma taxa de crescimento negativa, o que se deverá atribuir à forte quebra verificada no investimento em construção, - 6,3%, valor negativo que só foi ultrapassado em 2003, com - 9,7%, mas que confirmou a tendência registada nos últimos anos.

Destaque para o investimento em material de transporte, que cresceu fortemente em 2006, invertendo as sucessivas quebras registadas desde 2001. Já a taxa de variação anual do investimento em produtos metálicos e equipamentos desceu para 1,4%, inferior à registada no ano anterior, 1,7%.



Gráfico I.10 – Taxas de variação homóloga do investimento (2003 – 2006)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

A componente externa das contas nacionais foi marcada em 2006 pelo já assinalado forte crescimento das exportações, que se verificou ao longo de todo o ano, com destaque para o 4º trimestre em que a taxa de variação homóloga atingiu os 10%. As importações também apresentaram um aumento, mas de menor expressão, o qual atingiu o seu pico no 3º trimestre, com uma taxa de variação homóloga de 5,5%. Em consequência, registou-se, em relação a 2005, uma melhoria de 1 ponto percentual do défice da balança de bens e serviços.

O crescimento de 8,9% das exportações de bens e serviços em 2006 não levou a uma melhoria da quota portuguesa nas exportações mundiais de mercadorias, que se situou ao mesmo nível de 2005 (ver Quadro I.4). A situação em 2006 foi praticamente idêntica à de 2000, no que Portugal acompanhou a Grécia. Já a Irlanda e Espanha perderam quotas de 2000 para 2006. É interessante notar que, tal como Portugal, os restantes países da União Europeia ganharam quotas de exportação de 2000 a 2003, começando a perdê-las a partir de 2004.

Quadro I.4 – Quotas mundiais de exportações de mercadorias (incluindo comércio intra-comunitário)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Irlanda	1,21	1,35	1,37	1,23	1,15	1,06	0,91
Grécia	0,18	0,18	0,16	0,18	0,17	0,17	0,17
Espanha	1,80	1,90	1,96	2,08	2,00	1,86	1,71
Portugal	0,38	0,39	0,40	0,42	0,39	0,37	0,36
AE 13	29,77	31,41	32,00	32,82	32,09	30,23	29,01
UE 27	38,40	40,22	41,03	41,93	41,19	39,20	38,11

Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

Detalhando por países de destino, as exportações portuguesas de bens e serviços perderam quotas em França, na Bélgica e no Reino Unido, e ganharam em Espanha e na Alemanha. Houve aumentos

significativos de quotas em mercados fora da área do euro (excluindo o já referido caso do Reino Unido e os Estados Unidos).

Em termos de crescimento das exportações nominais de mercadorias, destaque para o crescimento em 2006 das exportações para Espanha, + 12,4% em termos nominais do que em 2005, cuja importância relativa enquanto parceiro comercial de Portugal voltou assim a acentuar-se, e para a Alemanha e os EUA, que recuperaram significativamente em relação à evolução desfavorável de anos anteriores. Já para o Reino Unido e para a Bélgica voltaram a registar-se quedas das exportações portuguesas. De assinalar também, fora da Europa, o crescimento das vendas de produtos portugueses para Angola, Singapura, México e Brasil, que contribuíram em 2,8 pontos percentuais para o crescimento total das exportações.

Por produtos, as vendas de veículos para a Alemanha, as de metais comuns para Espanha, de combustíveis para os EUA, e de máquinas e aparelhos para Singapura, foram as que mais contribuíram para o crescimento das exportações de mercadorias.

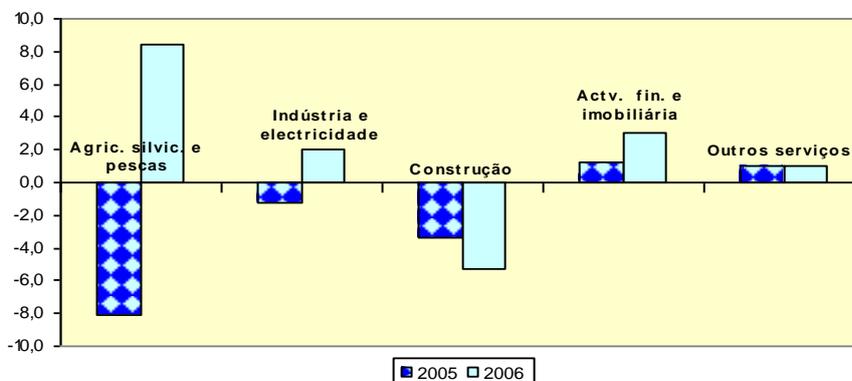
As exportações de bens intermédios e de bens de equipamento cresceram a taxas de 15,5% e 13,6% em 2006, respectivamente (+ 4,4% e - 2,5% por cento em 2005), tendo sido a rubrica “máquinas e aparelhos” a que mais contribuiu para esse crescimento. É também de destacar o bom comportamento das vendas de veículos, associado ao início da produção de um novo modelo automóvel na mais importante empresa do sector, bem como de combustíveis e de alguns minérios, o que poderá ter que ver com as limitações da capacidade de refinação à escala mundial e ao aumento dos preços das matérias-primas. Em contrapartida, as exportações de vestuário e calçado tiveram taxas de variação negativas, à semelhança, aliás, do que se tem verificado em anos anteriores.

As exportações de bens e serviços, em geral, e não só do turismo, também evoluíram favoravelmente em 2006 (+ 4,2% do que em 2005), destacando-se os transportes e os serviços técnico-profissionais.

A análise das contas nacionais do ponto de vista sectorial revela que o sector da construção foi o único que apresentou uma elevada taxa de crescimento negativa em 2006, - 5,3%, enquanto pela positiva se destacaram os sectores da agricultura, silvicultura e pescas, + 8,4%, e da indústria e electricidade, + 4,7%, havendo porém a considerar que, no ano anterior, o sector primário registou uma taxa de variação negativa, - 8,1%, em resultado da seca que atingiu Portugal nesse ano. De 2005 para 2006, os únicos sectores cujas taxas de variação do VAB passaram de negativas para positivas foram, para além da agricultura, silvicultura e pescas e a indústria e electricidade, os transportes e comunicações. A taxa de crescimento da actividade financeira e imobiliária passou de 1,3% em 2005 para 3,0% em 2006.



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



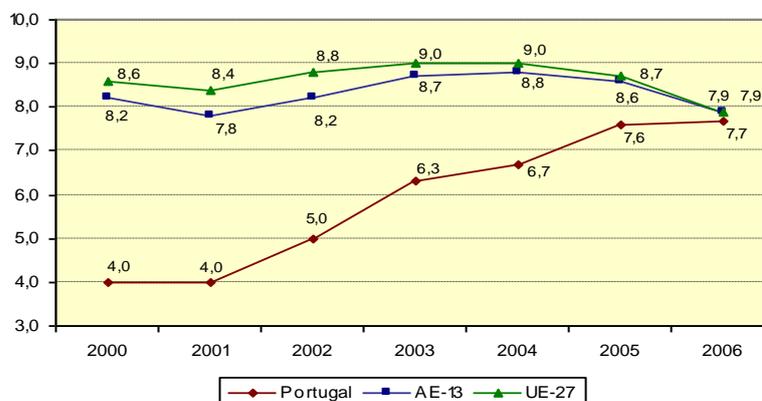
Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

B) Mercado de trabalho

O volume de emprego, em número de pessoas, cresceu a uma taxa de 0,7% em 2006, o valor mais alto observado desde 2002, embora muito abaixo do alcançado em 2000 e 2001. Por sua vez, o volume de desempregados cresceu 1,3%, a taxa de crescimento mais baixa desde 2000 e muito inferior à verificada em 2005, 15,7%.

Uma vez que a população activa cresceu, em 2006, 0,8%, ou seja, mais do que o emprego, atingindo 5.558 milhões de pessoas, a taxa de desemprego subiu em relação ao ano anterior de 7,6% para 7,7%, a que corresponde um número de desempregados de 428 mil pessoas. A taxa de desemprego de 7,7% em Portugal encontrava-se já perto da média observada na União Europeia, quer se considere a totalidade dos 27 países quer somente os 13 países da área do euro, em se registaram taxas de desemprego de 8,2% e 8,3%, respectivamente. O Gráfico I.12 é bastante elucidativo quanto à acelerada convergência da taxa de desemprego portuguesa em relação à média europeia, que se deve fundamentalmente às baixas taxas de crescimento e à reestruturação que a economia portuguesa está a sofrer, submetida a uma crescente concorrência mundial.

Gráfico I.12 – Taxas de desemprego em Portugal e na União Europeia

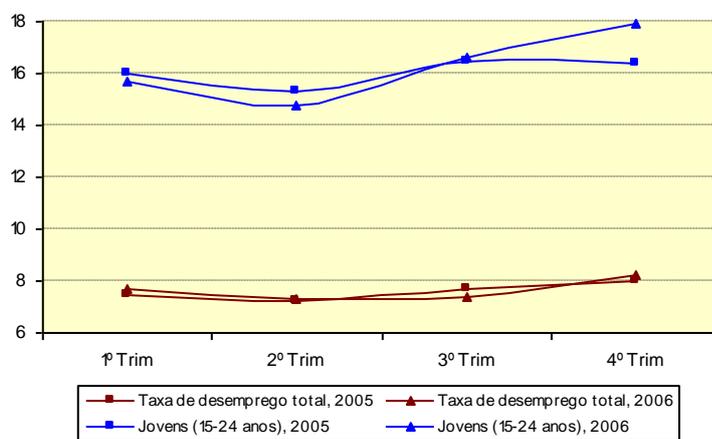


Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

O desemprego não afecta os grupos etários da mesma forma, sendo a taxa de desemprego substancialmente mais elevada entre os jovens dos 15 aos 24 anos. Ao longo do ano de 2006, a taxa de desemprego variou, para este grupo, entre 15,7% no 1º trimestre e 17,9% no 4º trimestre, valores que são mais do dobro dos das taxas referentes à população total.

O Gráfico I.13 permite uma comparação entre os valores trimestrais da taxa de desemprego para a população total e para os jovens entre os 15 e os 24 anos, para os anos de 2005 e 2006. Para ambos os grupos representados, as taxas de desemprego trimestrais de 2006 não estão sistematicamente acima, ou abaixo, dos valores homólogos de 2005. No entanto, no quarto trimestre de 2006 a taxa de desemprego dos jovens agravou-se de forma significativa, atingindo o valor de 17,9%, como referido, que compara com 16,4% em 2005.

Gráfico I.13 – Taxas de desemprego total e dos jovens

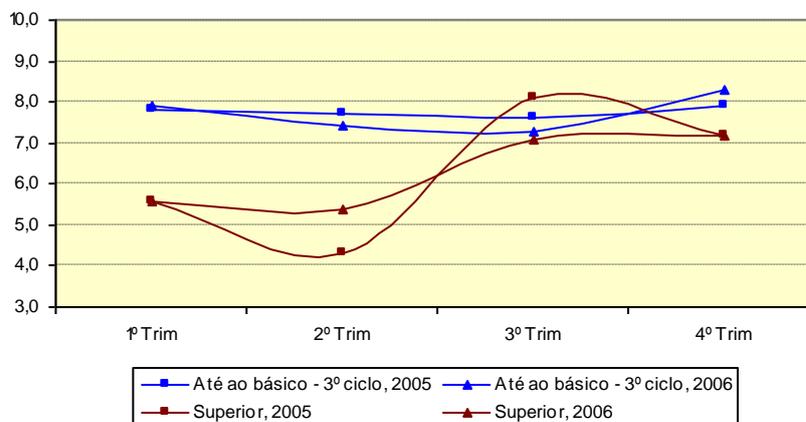


Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 1º trimestre de 2006 e 1º trimestre de 2007

A taxa de desemprego entre os indivíduos licenciados esteve, ao longo do ano de 2006, sempre abaixo da taxa que caracteriza a população com menores qualificações (até ao ensino básico). No Gráfico I.14 dá-se conta das taxas de desemprego homólogas dos trabalhadores que concluíram o ensino superior e as daqueles que apenas frequentaram o ensino básico ao longo dos anos de 2005 e de 2006. Tomando cada um dos grupos em separado, os valores são no essencial semelhantes para os dois anos. De notar a sazonalidade do desemprego entre os licenciados, que nos dois últimos trimestres de cada um dos anos assume valores semelhantes aos do desemprego entre os trabalhadores com menos qualificações.



Gráfico I.14 – Taxa de desemprego dos trabalhadores mais e menos qualificados

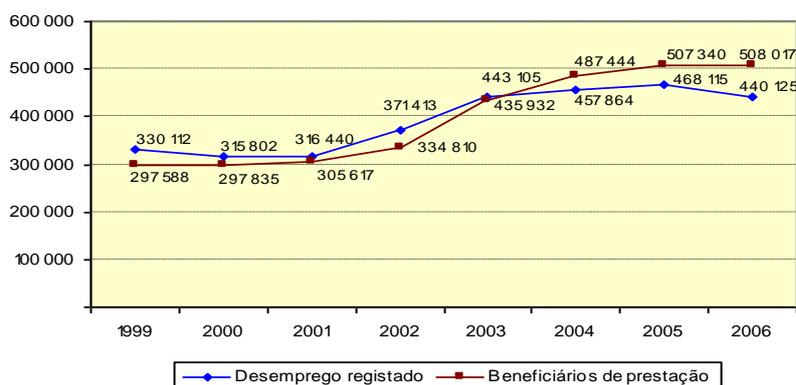


Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 1º trimestre de 2006 e 1º trimestre de 2007.

Com o aumento da experiência individual de desemprego pode agravar-se o desencorajamento e a perda de capital humano e, portanto, diminuir a probabilidade de conseguir novo emprego. Surge assim como preocupante o facto de, ao longo do ano de 2006, os desempregados de longa duração (aqueles que se encontram nessa situação há mais de um ano) constituírem mais de metade do total dos desempregados. Com efeito, em 2006, entre 3,6 e 4,2 pontos percentuais da taxa de desemprego são atribuíveis ao desemprego de longa duração.

A maior parte dos desempregados (cerca de 393 mil no 4º trimestre de 2006) são-no porque deixaram um anterior emprego no sector da indústria ou dos serviços. Todavia, a população desempregada à procura de primeiro emprego aumentou no 2º trimestre de 2006, atingindo 65 mil no último trimestre.

Gráfico I.15 – Desemprego registado e beneficiários com prestação de desemprego no ano



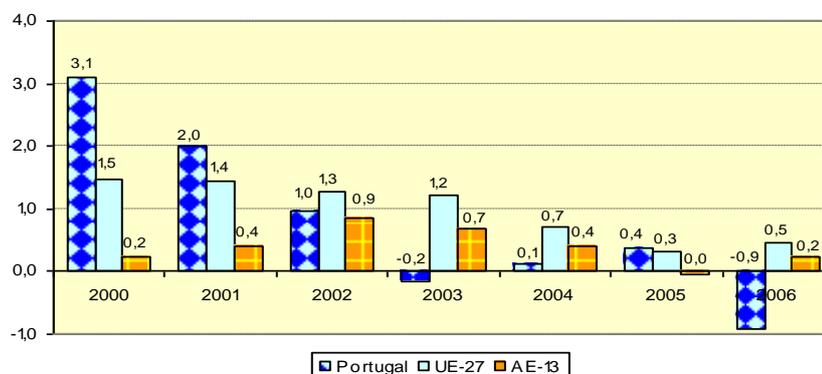
Fonte: INE, IEFP e IIESS.

No Gráfico I.15 compara-se o desemprego registado com o número de beneficiários de prestação de desemprego, de 1999 a 2006. O desemprego registado corresponde ao número de desempregados inscritos nos centros de emprego e é reportado primariamente pelo IEFP (Instituto do Emprego e de Formação Profissional). Difere do número de desempregados apurado pelo Inquérito ao Emprego do

INE, cuja definição obedece a regras internacionais¹. O número de beneficiários de prestação de desemprego inclui dados do Subsídio de Desemprego, do Subsídio Social de Desemprego Inicial, do Subsídio Social de Desemprego Subsequente e do Prolongamento do Subsídio Social de Desemprego, fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IESS). A partir de 2004, o número de beneficiários ultrapassou o número de desempregados registados. Este facto indicia um elevado grau de cobertura da subsidiação do desemprego. O número de beneficiários pode exceder o número de desempregados devido a fenómenos de dupla contagem de indivíduos pelo IESS, no caso de beneficiários que tenham lançamentos em mais de um centro distrital no ano, e porque, em certas condições, é possível receber o subsídio de desemprego parcial em situações de emprego a tempo também parcial.

As remunerações por trabalhador em Portugal (excluindo o subsídio para a Caixa Geral de Aposentações) terão crescido em 2006, em termos nominais, no total da economia, 2,4%, e, apesar de esse crescimento ter vindo a desacelerar nos últimos anos, com excepção de 2005, as taxas de crescimento têm sido, em quase todos eles, superiores às observadas na área do euro. Já em termos reais (veja-se o Gráfico I.16), a situação é diferente, visto que, a partir de 2002, a taxa de crescimento anual das remunerações foi, com excepção do ano de 2005, e com valor nulo em 2004, sistematicamente inferior à taxa média na União Europeia. Em 2006, as remunerações reais por trabalhador terão diminuído 0,9%.

Gráfico I.16 – Taxas de crescimento anuais das remunerações reais (Total da economia)



Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

C) Preços

A taxa de inflação média em 2006, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), situou-se nos 3%, contra 2,1% em 2005, invertendo assim a tendência decrescente observada desde 2001. No segundo semestre, contudo, verificou-se uma desaceleração, tendo a taxa de variação homóloga descido para cerca de 2,5% no final do ano. A subida da taxa de inflação média de 2,1% em 2005 para 3% em 2006 foi influenciada pelo agravamento da tributação indirecta (consequência da subida da taxa normal do IVA verificada em 2005 e do aumento do imposto sobre o consumo de

¹ Veja-se M^o José Correia e Francisco Lima, "A avaliação do desemprego pelo Inquérito ao Emprego", Estatísticas do Emprego – 2^o Semestre de 2006, INE, para uma explanação completa das diferenças. Sobre as diferenças entre os critérios do INE e do IEFP veja-se também Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005*, Vol. I, pág. 45.



tabaco no início de 2006) e pela aceleração dos preços de importação dos produtos não energéticos. Já a componente energética do IHPC, apesar dos aumentos do imposto sobre produtos petrolíferos, desacelerou de 10% em 2005 para 8,1% em 2006.

Quadro I.5 – Taxas de inflação (IHPC)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Portugal	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0
AE 13	2,1	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2
UE 27	3,5	3,2	2,5	2,1	2,3	2,3	2,3

Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

Por sua vez, na área do euro, a taxa de variação média do IHPC permaneceu inalterada, em 2,2%, de onde resultou um aumento do diferencial de inflação em relação a Portugal de 0,1 pontos percentuais em 2005 para 0,8 em 2006.

De acordo com os dados do Banco de Portugal, e na linha da subida das taxas de juro oficiais do Banco Central Europeu, as taxas de juro sobre os saldos dos empréstimos bancários subiram em 2006 em todas as grandes categorias, face a 2005, com importantes reflexos sobre a economia portuguesa atendendo ao elevado endividamento das famílias, das empresas e do próprio Estado. No caso das sociedades não financeiras, a taxa de juro média passou de 4,3% em 2005 para 4,9% em 2006; nos empréstimos para aquisição de habitação a taxa de juro média subiu de 3,7% para 4,3%; e no crédito a particulares para consumo e outros fins, a taxa média cresceu de 7,7% em 2005 para 8,1% em 2006. As taxas de juro da dívida pública nacional acompanharam esta tendência. A taxa de rentabilidade média das Obrigações do Tesouro a 10 anos situou-se, em 2006, nos 3,9%, mais 0,5 pontos percentuais do que em 2005.

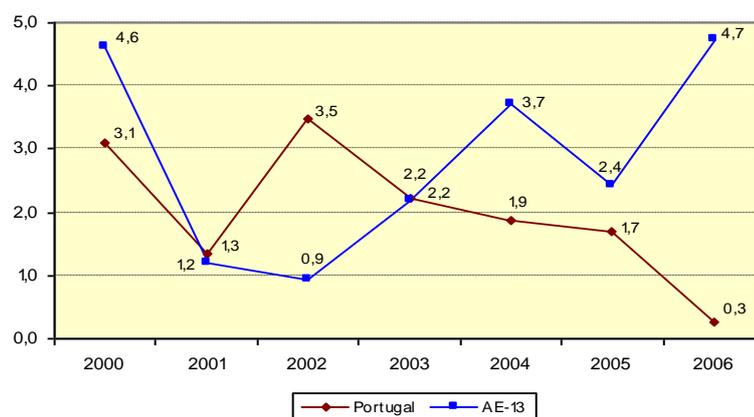
O índice cambial efectivo nominal para Portugal – isto é, a evolução relativa do custo dos bens comercializados por Portugal, ponderado pelos fluxos comerciais do país – registou uma ligeira apreciação em 2006, de 0,2 %, depois de se ter depreciado em 2005, - 0,2 %.

D) Produtividade e competitividade

Em Portugal, de acordo com dados da Comissão Europeia (AMECO, Novembro de 2007) a produtividade no total da economia (PIB por pessoa empregue) terá crescido em 2006 a uma taxa de 0,6%, praticamente ao mesmo nível da verificada em 2005, taxas que, apesar de alguma similitude na sua dinâmica, foram, no período 2000-2006, sistematicamente inferiores às verificadas na área do euro (embora estas se tenham situado sempre abaixo de 2%) mas acentuando, em 2005 e 2006, a sua divergência: em 2004 a taxa de variação em Portugal era mais baixa 0,1 pontos percentuais do que na área do euro, tendo essa diferença passado para 0,5 pontos percentuais em 2005 e para 0,8 pontos percentuais em 2006. Em valores absolutos, em 2006 a produtividade em Portugal foi de 24.990 euros (a preços de 2000), que se compara com a média de € 57.470 para a área do euro e com € 49.770 para os 27 países da União Europeia. Em percentagem, a produtividade em Portugal foi 43% da produtividade na área do euro e cerca de metade da União Europeia.

Já na indústria transformadora, sector em que predomina a produção de bens transaccionáveis, a divergência observada nos últimos três anos entre as taxas de crescimento da produtividade na área do euro e em Portugal foi mais pronunciada, tendo-se acentuado em 2006, em que se registou uma taxa anual de crescimento de 4,7% na área do euro contra 0,3% em Portugal. Em valores absolutos, a produtividade na indústria transformadora terá sido de € 19.020 em 2006, ou seja, cerca de 33% da produtividade média na área do euro, € 58.280.

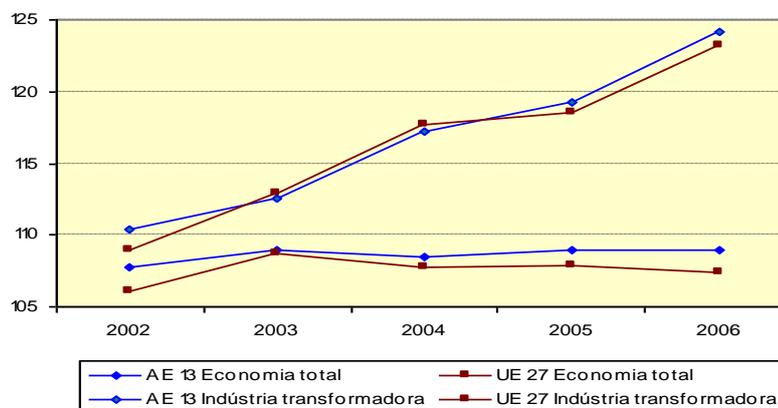
Gráfico I.17 – Taxas de crescimento anuais da produtividade na indústria transformadora



Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

Também no que se refere à competitividade, medida pelas relações entre custos unitários do trabalho, se tem assistido, na indústria transformadora, a um agravamento contínuo face à área do euro e à União Europeia, enquanto no conjunto da economia se observou, a partir de 2003, uma estabilização relativamente à área do euro e mesmo alguma melhoria relativamente à União Europeia.

Gráfico I.18 – Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (Índice 1999 = 100)



Fonte: European Commission, "Price and cost competitiveness", Third Quarter 2007.

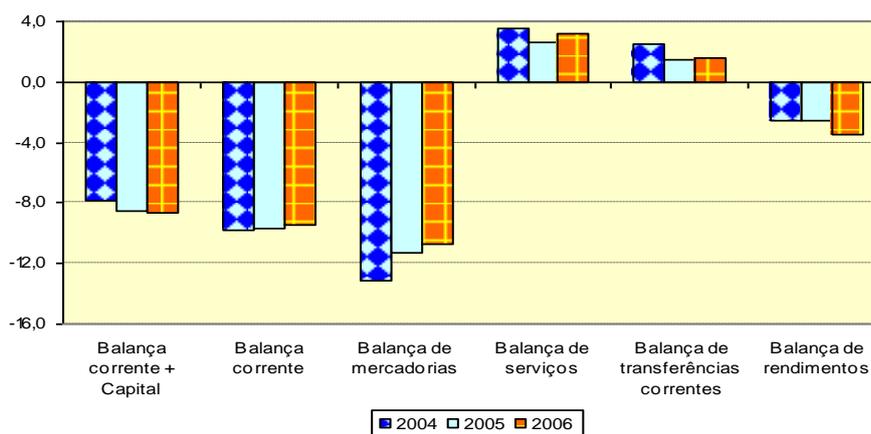


E) Balança de pagamentos

Em 2006 manteve-se praticamente estável a posição externa da economia nacional. No seu conjunto, o défice das balanças corrente e de capital, que reflecte, para além dos fluxos comerciais de bens e serviços, os fluxos internacionais de rendimentos e de transferências correntes e de capital, manteve-se nos 8,6% do PIB atingidos em 2005¹.

A Balança Corrente atingiu um saldo deficitário equivalente a 9,4% do PIB (cerca de € 14,6 mil milhões), melhorando ligeiramente relativamente a 2005, em que o défice atingiu 9,7% do PIB. Esta melhoria ficou a dever-se ao já aludido forte crescimento das exportações de bens e serviços, de onde resultou uma quebra do défice da Balança de Bens e Serviços em 1 ponto percentual. Em contrapartida, registou-se um significativo agravamento do défice da Balança de Rendimentos (que passou de 2,6% do PIB em 2005 para 3,5% em 2006) enquanto o saldo da Balança de Transferências Correntes se manteve relativamente estável. É de registar também uma quebra no saldo positivo da Balança de Capital, atribuível ao decréscimo das transferências da União Europeia no âmbito da execução do Quadro Comunitário de Apoio III.

Gráfico I.19 – Saldos externos em % do PIB (2004-2006)



Fonte: Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Outubro de 2007.

Neste contexto, de acordo com os dados apresentados pelo Banco de Portugal, as necessidades líquidas de financiamento externo de Portugal não se alteraram de forma significativa em 2006. Esta evolução foi fruto, por um lado, de uma redução das necessidades de financiamento das administrações públicas (de 6% do PIB em 2005 para 3,9% do PIB em 2006) e, por outro, de um aumento das necessidades de financiamento do sector privado, reflectindo uma divergência significativa entre poupança e investimento, com nova redução das taxas de poupança, quer dos particulares quer das empresas (a taxa de poupança do conjunto do sector privado desceu de 15,7% para 13,7% do PIB, de 2005 para 2006). Mais especificamente, a poupança dos particulares terá passado de 6,7% para 5,9% do PIB, o que, conjugado com uma diminuição das transferências de capital de 2,6% para 1,6%, fez com que a capacidade de financiamento dos mesmos tenha descido de 3,4% para 1,8% do PIB. Por sua vez, as necessidades de financiamento das sociedades não financeiras

¹ Os dados utilizados para esta análise são os que constam do Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Outubro de 2007, e do Relatório Anual 2006 do Banco de Portugal. Estes são dados tipicamente sujeitos a revisões, por vezes substanciais.

terão subido de 5,1% para 6,4% do PIB, fundamentalmente em consequência de uma redução da poupança destas sociedades de 7,2% para 5,5% do PIB. Esta redução reflecte uma quebra dos seus resultados, que afectou principalmente o sector dos bens transaccionáveis, sobretudo as pequenas e médias empresas, pois as empresas cotadas em bolsa, essencialmente pertencentes ao sector dos bens não transaccionáveis, continuaram a apresentar elevados lucros. Esta discrepância é determinada, em larga medida, pelo diferente grau de exposição das empresas e dos sectores à concorrência internacional.

Dado significativo é o do importante agravamento da Posição de Investimento Internacional da economia nacional – um indicador que captura aproximadamente o nível de endividamento externo da economia do país –, cujo valor deficitário no final de 2006 era equivalente a 78,9% do PIB (cerca de mais 9 pontos percentuais do que em 2005).

Destaque, finalmente, para o aumento dos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) para Portugal verificado em 2006. Neste ano, o fluxo líquido de IDE para Portugal foi de 3,8% do PIB (contra 2,1% em 2005) enquanto o fluxo líquido de IDE de Portugal para o exterior atingiu 1,8% (contra 1,1% em 2005), pelo que o respectivo saldo correspondeu, em 2006, a uma entrada líquida de fundos de 2% do PIB, o que representa uma recuperação face a anos anteriores.

3. ANÁLISE RETROSPECTIVA DO CENÁRIO ECONÓMICO DE BASE PREVISTO NO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2006

A) Contas nacionais e mercado de trabalho

O quadro seguinte sintetiza o cenário base das contas nacionais e do mercado de trabalho incluído no relatório do OE2006, o cenário efectivamente observado e os desvios entre ambos.

**Quadro I.6 – 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 o cenário base do OE/2006 (1)	Cenário observado	Cenário base OE/2006
PIB	-0,2	1,3	1,1
Procura interna	0,7	0,2	0,9
Consumo privado	0,2	1,1	1,3
Consumo público	-0,8	-0,5	-1,3
Investimento (FBCF)	3,3	-1,6	1,7
Exportações	-3,2	8,9	5,7
Importações	-0,1	4,3	4,2
Emprego	-0,1	0,7	0,6
Taxa de desemprego	0,0	7,7	7,7

(1) Em pontos percentuais.

O OE2006 manteve a tendência de sobrestimar o crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF) e de subestimar o crescimento do consumo público, mas, em contrapartida, o crescimento observado do PIB e das exportações foi mais favorável do que o previsto, tendo as importações



superado apenas ligeiramente o crescimento constante do cenário orçamental¹. Os maiores desvios verificaram-se na FBCF e nas exportações (em ambos os casos superiores a 3 pontos percentuais), sendo o comportamento excepcionalmente favorável destas últimas o principal responsável pelo crescimento do PIB a uma taxa superior à esperada.

Com efeito, é este comportamento que justifica que, apesar da taxa de juro (Euribor a três meses) ter aumentado ao longo do ano de 2006, para se situar em Dezembro 1,3 pontos percentuais acima da esperada no OE2006, não se tenham verificado os efeitos negativos sobre o crescimento do PIB que seriam de prever de acordo com as análises de sensibilidade do Programa de Estabilidade e Crescimento.

O consumo privado exibiu um comportamento ligeiramente inferior ao previsto, o que está em linha com o facto de as receitas líquidas do IVA, tendo crescido relativamente a 2005, estarem apenas ligeiramente abaixo do esperado no OE2006. Importa, porém, ter em conta que no ano de 2006, apesar dos efeitos positivos sobre a cobrança associados ao aumento da taxa deste imposto de 19% para 21% em Julho de 2005, um crescimento económico mais baseado nas exportações implica um aumento dos reembolsos, para mais tendo também em consideração a alteração dos procedimentos relativos ao reembolso do IVA, o que não deixa de afectar negativamente a cobrança líquida de reembolsos. Em especial, a evolução do consumo de alguns bens terá afectado igualmente a execução orçamental de outros impostos indirectos, o que é particularmente visível no caso do imposto sobre produtos petrolíferos (ISP) em que, apesar de se ter registado um aumento das taxas deste imposto de 2,5 cêntimos por litro em Janeiro de 2006, que se terá reflectido em pronunciados aumentos do preço unitário quer do gasóleo quer da gasolina, as suas receitas apenas cresceram cerca de 2%, o que se deve à queda no consumo, em particular da gasolina; também no tocante ao imposto automóvel, a queda nas vendas de automóveis ligeiros de passageiros e de comerciais ligeiros terá contribuído para a baixa, embora ligeira, das receitas deste imposto.

Um dos canais mais óbvios – e mais imediatos – pelos quais se processa a 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. No caso destes agregados, verificou-se um grande alinhamento entre as previsões incluídas nos relatórios do OE2006 e os valores reais verificados em 2006. Este alinhamento permite admitir que a evolução destas variáveis, por si só, não devem ter tido influência na execução orçamental da despesa com os subsídios de desemprego e apenas poderão ter contribuído muito ligeiramente para as cobranças de IRS².

De resto, o comportamento de variáveis como o investimento, as exportações e as importações poderá ter tido consequências pontuais na execução orçamental de 2006, 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.

Por sua vez, a execução orçamental de 2006 terá contribuído para alguns dos desvios observados entre o cenário constante do OE2006 e o que se veio efectivamente a verificar. Assim, no tocante ao

¹ Uma análise dos desvios entre os cenários previstos no OE e os valores efectivamente observados no período 2000-2006 permite ressaltar algumas regularidades: a tendência para sobrestimar o crescimento do PIB (são excepções os anos de 2000, 2004 e 2006), da FBCF (sempre), das exportações (com excepção apenas dos anos de 2000 e 2006) e das importações (com excepção dos anos de 2004 e 2006); e para subestimar (sempre) o crescimento do consumo público.

² Não obstante, os valores inscritos inicialmente no Orçamento da Segurança Social de 2006 como se baseavam, à data da sua elaboração, num crescimento da taxa de desemprego para 7,7% face à estimativa que esta na altura apresentava para 2005 (7,4%), previam um crescimento de 5% desta despesa, o que não se veio a confirmar – o subsídio de desemprego em 2006 baixou 3% em relação ao valor executado no ano anterior.

consumo público, parte do desvio pode ser atribuído ao facto de as despesas com o pessoal do subsector Estado terem ficado cerca de 0,8% acima do previsto no OE2006. Por outro lado, a circunstância de a execução do PIDDAC ter ficado significativamente abaixo do previsto (a execução situou-se nos 66,8%) pode justificar parte do desvio observado na formação bruta de capital fixo.

B) Outros pressupostos

É importante considerar a eventual influência sobre a execução orçamental de outros cenários enquadradores do OE2006 – de entre eles apresentam especial relevância os relativos às projecções para a evolução do preço do petróleo, das taxas de juro e de câmbio e da inflação.

Quanto ao preço do petróleo, o relatório do OE2006 previa um preço médio do *Brent* em 2006 na ordem dos 65,6 USD/barril. O preço médio do barril acabou por se situar nos 65,1 USD/barril, ou seja, em linha com as previsões feitas. Por outro lado, o relatório do OE2006 previa ainda uma depreciação do euro face ao dólar em cerca de 3,6% face a 2005, mas o que acabou por se verificar foi o contrário – o euro apreciou-se cerca de 9% face ao dólar entre Janeiro e Dezembro de 2006. Esta evolução veio reduzir o impacto dos efeitos potencialmente negativos do aumento do preço do petróleo, o que se reflectiu, através da componente energética, no nível da inflação, e terá influenciado positivamente a evolução da actividade económica.

No restante, os pressupostos macroeconómicos para 2006, descritos no relatório do OE2006, consideravam uma evolução das taxas de juro de curto prazo e da taxa de câmbio do euro face ao dólar de, respectivamente, 2,4% e, como já se referiu, - 3,6%. Os desvios, quer em relação às taxas de juro quer, como atrás se mencionou, relativamente à taxa de câmbio, foram muito significativos. No caso das taxas de juro, o valor efectivamente verificado, em termos médios, situou-se na ordem dos 3,1%, portanto substancialmente acima do previsto, com efeitos quer no consumo privado quer no investimento e, pela via do primeiro, com reflexo imediato na cobrança de IVA. Já o efeito orçamental da subida das taxas de juro de curto prazo em termos de dívida pública não é fácil de estimar, pois dependerá 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, e da maior ou menor correlação entre o comportamento das taxas de juro de curto prazo e de longo prazo. Não obstante, o que se pode constatar é que os encargos com juros subiram em 2006, invocando-se na CGE como uma das explicações para tal precisamente o agravamento das taxas remuneratórias, tendo o valor executado crescido 10,9% relativamente ao ano anterior (a variação prevista no OE2006 para juros e outros encargos era de 8,7%).

Finalmente, o OE2006 previa que a taxa de inflação, medida pela variação média anual do deflador do consumo privado, se manteria ao mesmo nível do estimado para 2005 – 2,3%. No entanto, principalmente no primeiro trimestre verificou-se uma considerável aceleração no aumento do nível geral de preços, que significou uma subida superior a 3% para o conjunto do ano, o que não terá deixado de influenciar as cobranças do IVA. Embora, em 2006, as remunerações nominais por trabalhador no total da economia apenas tenham crescido 2,4%, as remunerações nominais por trabalhador no sector privado terão crescido em linha com o aumento da inflação (a tabela geral dos funcionários públicos foi actualizada apenas em 1,5%). Estes valores são susceptíveis de influenciar a cobrança de IRS, principalmente através da sua comparação com a actualização das tabelas de retenção na fonte aplicáveis em 2006. Tendo a actualização destas sido feita à taxa de 3%, nos casos em que a taxa de crescimento nominal dos salários foi inferior a cobrança de IRS ficou prejudicada.



4. BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2006

O Orçamento do Estado para 2006 foi aprovado dentro duma perspectiva de consolidação orçamental, de acordo com os compromissos assumidos no âmbito da União Europeia e consagrados no Pacto de Estabilidade e Crescimento (2005-2009) de redução do défice público em percentagem do PIB em 1,4 pontos percentuais, em 2006.

Neste contexto, de entre as medidas consagradas no OE 2006, ou que de alguma forma enquadraram a sua elaboração, destacam-se, pelos seus efeitos práticos em 2006:

- ◆ A actualização em 1,5% da tabela salarial da função pública (Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março), valor inferior ao efectivado em 2005 (em que essas tabelas sofreram uma actualização de 2,2%) depois de dois anos de quase congelamento (em 2003 e 2004 apenas tiveram lugar actualizações para vencimentos inferiores a € 1.000, em 1,5% e 2%, respectivamente);
- ◆ O estabelecimento da regra indicativa de, em termos médios, substituir cada dois funcionários que deixem o serviço activo por um único novo funcionário (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/06, de 18 de Abril), e reformulação de alguns regimes relativos a pessoal com vista à redução da correspondente despesa (Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto);
- ◆ O congelamento ao mesmo nível de 2005 das transferências do Estado para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais (art.ºs 90.º e 21.º da LOE, respectivamente);
- ◆ A manutenção das restrições ao endividamento autárquico, com definição do que se entende por endividamento líquido (art.º 33.º da LOE e art.º 46.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março);
- ◆ 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 2,98% e os 10,59% (Portaria n.º 1316/2005, de 22 de Dezembro);
- ◆ A criação do complemento solidário para idosos (Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro, e Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de Fevereiro);
- ◆ A restrição das dotações para investimento público, que sofreram no OE2006 uma queda importante relativamente ao ano anterior – de 27,8% e de 23,3%, respectivamente, nas dotações do PIDDAC total e do Capítulo 50;
- ◆ A redução, para efeitos da determinação do rendimento líquido em IRS, da dedução máxima da categoria Pensões em 9,45%, para € 7.500, com vista a uma harmonização do tratamento fiscal das pensões e dos rendimentos do trabalho dependente, dedução que sofre ainda limitações quando o valor anual deste rendimento exceda € 40.000;
- ◆ A criação de um novo escalão de tributação em IRS para rendimentos colectáveis superiores a € 60.000 (a que é aplicável a taxa de 42%) e a actualização dos restantes escalões em 2,3%;
- ◆ O aumento do limite máximo do pagamento especial por conta em IRC de € 40.000 para € 70.000 e a obrigação para os sujeitos passivos que, no exercício anterior, apenas tenham auferido rendimentos isentos daquele imposto, de fazerem um pagamento especial por conta no montante de € 1.250, líquido dos pagamentos por conta efectuados no exercício anterior;

- ◆ A aplicação, pela primeira vez durante todo o ano, da subida da taxa normal do IVA de 19% para 21%, que entrou em vigor em 1 de Julho de 2005;
- ◆ O aumento em 15% das taxas do imposto sobre o tabaco;
- ◆ O aumento em 2,5 cêntimos por litro do imposto sobre os produtos petrolíferos.

A nível da política fiscal, cumpre ainda referir a reintrodução de benefícios fiscais em IRS associados aos valores aplicados em Planos de Poupança Reforma (PPR) e despendidos na aquisição de computadores pessoais e material informático, benefícios que tinham sido revogados em relação ao ano anterior. Trata-se, porém, de medidas cujos efeitos apenas se fazem sentir aquando da liquidação do IRS de 2006, ou seja, nas cobranças de 2007¹.

Quanto às outras medidas, a execução orçamental em 2006 não pode deixar de ter sido influenciada por elas, muito embora a quantificação dos seus efeitos não seja fácil. Contudo, existem algumas considerações objectivas que podem ser feitas.

Assim, com efeitos em termos de contenção da despesa pública podem referir-se em particular as medidas relativas a despesas com pessoal (restrições significativas de novas admissões, congelamento das progressões automáticas, efeito sobre o salário médio da relação entradas/saídas de funcionários e aumento inferior à inflação para as remunerações), e à redução das comparticipações de medicamentos², bem como à redução das despesas de investimento.

Quanto a despesas com pessoal, de acordo com os números oficiais, o seu montante reduziu-se, no conjunto da administração central e da segurança social, de € 18.434,4 milhões em 2005 para € 17.779,4 milhões em 2006, o que representa um decréscimo de 3,6%. No entanto, se excluirmos o efeito de empresarialização de cinco hospitais públicos que tinham tido em 2005 uma execução de despesas com o pessoal de € 313,4 milhões, essa diminuição desce para 1,9%³.

Por sua vez, o efeito conjugado de menores dotações para investimento e de uma execução orçamental baixa provocou que as despesas de investimento tenham diminuído, em valor executado, de € 4.265,9 milhões em 2005 para € 3.558,8 milhões em 2006, o que corresponde a uma baixa no valor executado do PIDDAC de 16,6 %⁴.

É também de referir que no ano de 2006, como despesa resultante de medidas tomadas anteriormente, foi despendido pelo Estado, relativamente às parcerias efectuadas no âmbito da construções das auto-

¹ Sobre os reduzidos efeitos que a eliminação em 2005 dos benefícios fiscais associados a PPR terão tido no nível de poupança das famílias veja-se o *Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005*, Vol. I, pág. 52.

² A diminuição da despesa com comparticipação em medicamentos resulta de medidas já tomadas em 2005: redução em 6% do preço de venda ao público de todos os medicamentos, redução em 5% do escalão máximo de comparticipação e eliminação da majoração em 10% da comparticipação em medicamentos genéricos (cf. Portaria n.º 618-A/2005 de 27 de Julho, e Decreto-Lei n.º 129/2005, de 11 de Agosto). Estes últimos, não obstante, registaram em 2006, segundo o Observatório do Medicamento e Produtos de Saúde, um aumento da sua quota na despesa total em medicamentos, subindo esta de 12,7% para 15,2%. Já em 2006 (Decreto-Lei n.º 195/2006, de 3 de Outubro) foram aprovados (para além da avaliação do respectivo valor terapêutico) os critérios de avaliação das vantagens económicas dos medicamentos a adquirir pelos hospitais do Serviço Nacional de Saúde, e que são reservados a tratamento hospitalar.

³ Em termos de contabilidade nacional, também de acordo com os números oficiais, as despesas com pessoal reduziram-se de € 21.327,6 milhões em 2005 para € 20.958,5 milhões em 2006, correspondente a um decréscimo nominal de 1,7%. No entanto, se tomarmos em conta a referida empresarialização de cinco hospitais, a evolução negativa é de menor dimensão, 0,3%. Sobre esta matéria veja-se também o *Relatório do Banco de Portugal de 2006*, pág. 142.

⁴ Para maiores desenvolvimentos veja-se, no Título 2 deste volume, o ponto 1 do Capítulo IV.



estradas sem custos para o utilizador (SCUTs), o montante de € 167,7 milhões, pelo que o valor total despendido até este ano totaliza € 437,6 milhões¹. Relativamente às parcerias público-privadas no âmbito da saúde, a despesa total em 2006 foi de € 122 milhões (€ 4,8 milhões relativos à estrutura de missão das parcerias-saúde e € 117,2 milhões relativos ao Hospital Fernando da Fonseca – HFF), estimando-se que no futuro a despesa com o HFF e com novos hospitais (2007-2038), e com o Centro de Atendimento do SNS e o Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul (2007-2014), se cifrará em € 5.883,1 milhões.

No domínio das prestações sociais é de relevar, em 2006, o crescimento das pensões, quer do subsistema de Segurança Social (+ 6,9%, relativamente a 2005) quer do subsistema da Caixa Geral de Aposentações (+ 6,8%, relativamente a 2005). No caso do primeiro subsistema, dado que o número de pensionistas apenas subiu 1,6% em relação ao ano anterior, o aumento deve ser atribuído sobretudo à actualização das pensões e também ao facto de os novos pensionistas tenderem a ter uma pensão média superior aos que saem por falecimento. No caso da Caixa Geral de Aposentações, o aumento pode ser atribuído, fundamentalmente, ao incremento do número de novas aposentações, em grande parte consequência das alterações legislativas no regime de aposentação aprovadas em 2005. Esta evolução levou a um aumento de 4,1% no número de aposentados e reformados, que atingiu 393,7 milhares no final de 2006². Esta situação só pode ser invertida através de reformas estruturais, cujos efeitos não são imediatos. É o caso da legislação sobre a convergência do regime dos funcionários públicos para o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e da nova Lei de Bases da Segurança Social, que foram aprovadas já em 2007 – Lei n.º 4/07, de 16 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio, e Lei n.º 52/2007, de 31 de Agosto³. Quanto às novas regras do subsídio de desemprego, tendo sido publicadas em Novembro de 2006, pouco efeito em termos orçamentais terão tido nesse ano. O mesmo não se pode dizer, contudo, das alterações ao Rendimento Social de Inserção, publicadas em Fevereiro de 2006, e do estabelecimento do Complemento Solidário para Idosos, regulamentado também em Fevereiro e que beneficiou de uma dotação inicial de € 50 milhões, posteriormente corrigida para € 12,3 milhões, tendo sido executados € 11,8 milhões, abrangendo 17.428 beneficiários.

Também quanto à anunciada reforma da administração pública, pouco se terá feito sentir o seu efeito em 2006. Neste ano, procedeu-se à revisão das leis orgânicas dos Ministérios e iniciou-se a revisão da lei relativa aos institutos públicos, de modo a compatibilizá-las com os objectivos do Programa de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE), estabelecido em 2005. Apenas em 25 de Outubro, foi publicado o Decreto-Lei n.º 200/06, que estabelece o regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos e, em 7 de Dezembro, a Lei n.º 53/06, que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários das administrações públicas.

Também sem efeitos em 2006, as novas leis das Finanças Regionais (Lei Orgânica n.º 1/07, de 19 de Fevereiro) e das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), que se espera que contribuam, a partir de 1 de Janeiro de 2007, para uma maior sustentabilidade das finanças públicas a nível das Regiões Autónomas e a nível autárquico.

No domínio das receitas fiscais (cuja taxa de crescimento em 2006 foi superior à do PIB nominal: 7,2% e 4,2 %, respectivamente), verificou-se em 2006, relativamente ao IRS e ao IVA, o impacto de medidas tomadas anteriormente. Assim, a cobrança de IRS neste ano foi influenciada

¹ Para o ano de 2007 estima-se uma despesa de € 429,8 milhões, pelo que o total passará para € 867,4 milhões.

² Veja-se adiante, no Título III deste Volume, a Caixa 3 sobre a Caixa Geral de Aposentações.

³ Sobre esta reforma veja-se adiante, neste Título, o ponto 5. “Condicionantes estruturais das finanças públicas”.

positivamente pela revogação feita no OE2005 de alguns benefícios fiscais, em especial os associados às contas poupança-reforma, poupança-habitação e poupança-acções. De acordo com a Conta Geral do Estado, a chamada “despesa fiscal” baixou, em 2006, 21,4% relativamente a 2005, decréscimo que é particularmente significativo no IRS, em que os benefícios fiscais em percentagem da cobrança desceram de 7,3% em 2005 para 3,3% em 2006¹. Quanto ao IVA, fez-se sentir, também, pela positiva, a aplicação durante todo o ano da subida da sua taxa normal de 19% para 21%. Mas, para o aumento da cobrança fiscal, quer destes impostos quer do IRC, cuja receita líquida, segundo os números oficiais, terá crescido, mau grado o ambiente económico, 16,4% relativamente ao ano anterior, (superando mesmo em € 441,2 milhões a receita obtida em 2004, ano imediatamente anterior ao da baixa da taxa nominal de 30% para 25%), contribuiu também uma maior eficácia da administração fiscal².

Quanto às receitas da segurança social, as “Contribuições para a segurança social” cresceram, em 2006, 5,2%, percentagem superior à do incremento nominal das remunerações do trabalho, embora inferior à registada em 2005 (5,7%). Apesar de ter havido medidas que podem explicar parte desta subida – como, por exemplo, a inscrição dos novos funcionários públicos no regime geral da segurança social a partir de 1 de Janeiro de 2006 – o incremento verificado parece também dever-se a maior eficiência na cobrança. É de registar, porém, o aumento do esforço financeiro do Estado – as transferências correntes subiram 14,5% relativamente a 2005 (em parte devido à consignação de 1% do aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21% a partir de Julho de 2005) e o chamado IVA social cresceu 6,9%.

No tocante à Caixa Geral de Aposentações, as quotizações apenas cresceram 3,2% em relação ao ano anterior, o que ficou a dever-se às comparticipações recebidas de entidades a tal obrigadas, já que, relativamente a quotas de subscritores, se registou um decréscimo de 3,1%, em linha com o facto de o número de subscritores ter descido 4,1%. O chamado subsídio do Estado também desceu (- 5,5% em relação ao efectivado em 2005), descida compensada, porém, em mais do dobro, com a consignação à Caixa de € 485,5 milhões, correspondentes a metade do já referido aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21%, ocorrido em meados de 2005. Em relação à transferência de responsabilidades por pensões de entidades públicas ocorrida em 2003 e 2004, foram ainda recebidos em 2006 € 29,6 milhões, começando a verificar-se o peso que tais receitas extraordinárias têm nos encargos de anos seguintes, bem evidenciado pelo facto de as reservas constituídas na sequência dessas transferências terem diminuído cerca de € 272 milhões em 2006.

¹ Sobre a “despesa fiscal” veja-se adiante, no Título 2 deste volume, o ponto 2 do Capítulo V.

² O Banco de Portugal (cf. *Relatório anual relativo a 2006*, págs. 62 e 63) estima que em 2006 os ganhos adicionais em receita fiscal derivados da melhoria da eficácia da administração fiscal, principalmente no tocante ao IRC, deverão ter-se situado em 0,4 pontos percentuais do PIB, após o valor muito elevado obtido no ano anterior (cerca de 1 ponto percentual do PIB tendencial). Por sua vez, a Comissão Europeia (cf. *“Public Finances in EMU - 2007”*, *European Economy*, n.º 3, 2007, págs. 270-273) analisa a evolução das receitas fiscais no período 1995-2006 e procura identificar os diferentes factores que estiveram na base dessa evolução, designadamente alterações fiscais e evolução macro-económica, tendo concluído que, no período 2001-2006, parte significativa da evolução das receitas fiscais não é explicada por esses factores. A análise permite evidenciar que, a partir de 2004, se verifica que há um conjunto de outros factores que explicam o elevado crescimento das receitas fiscais, entre os quais melhorias nos níveis de cumprimento fiscal e na cobrança fiscal, em especial no IRC, IVA e, mais recentemente, nas contribuições para a segurança social. E conclui dizendo: *“the recent increases have been consistent with improvements in the work of tax administration, namely at the level of improving data management, including information exchange between tax and social contributions administrations or the introduction of automatic systems for clearing tax payments or checking tax declarations”*.



5. CONDICIONANTES ESTRUTURAIS DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A política orçamental de um dado ano insere-se necessariamente num quadro temporal mais vasto. São diversos os canais pelos quais se opera esta inserção. Assim, por um lado, ela resulta directamente da restrição intertemporal das finanças públicas. Deste ponto de vista, as políticas e compromissos agora assumidos terão que ter financiamento assegurado no presente e no futuro. Por outro lado, as políticas agora delineadas têm efeitos dinâmicos, quer em termos conjunturais – uma vez que o sistema económico se caracteriza pela prevalência de desfazamentos diversos, de modo que mesmo os efeitos transitórios prevalecem para além de um período anual – quer, e de forma dominante, em termos estruturais. Deste último ponto de vista, a actuação do Governo e a política orçamental contemporâneas têm grande influência em áreas determinantes, como sejam a saúde, a educação, a distribuição do rendimento, a segurança social, o ambiente ou o ordenamento do território. Os efeitos das diversas políticas, nestas e noutras áreas, têm uma componente de irreversibilidade que justifica uma particular atenção aos aspectos de mais longo prazo.

Além disso, têm também grande importância factores estruturais condicionantes da execução orçamental que vêm do passado e que são difíceis de eliminar ou mesmo mitigar no curto prazo, nos quais se incluem, no caso português, o elevado peso do Estado na economia, nomeadamente das despesas com o pessoal e das transferências correntes, e a dimensão excessiva da economia paralela.

Quadro I.7 – Evolução das despesas com pessoal e das transferências correntes

	2001	2002	2003	2004	2005(*)	2006
Em percentagem do PIB						
Despesas com pessoal	14,3	14,7	14,1	14,1	14,4	13,5
Transferências correntes	17,4	18,2	20,6	21,2	22,2	22,4
para as famílias	13,9	14,6	17,0	17,6	18,3	18,7
para as empresas (subsídios)	1,4	1,5	1,8	1,5	1,6	1,4
Taxas de variação face ao ano anterior						
Despesas com pessoal	6,9	7,5	-1,7	3,9	5,5	-2,3
Transferências correntes	10,2	9,7	15,7	7,5	8,1	5,3
para as famílias	9,1	9,8	18,9	8,2	7,1	6,7
para as empresas (subsídios)	17,3	17,4	19,8	-13,4	10,9	-10,9

(*) A constituição de alguns hospitais - empresas 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.

Excluindo, em 2005, o efeito dos novos hospitais - empresas (ou seja, assumindo que os novos hospitais - empresas estavam fora das administrações públicas e recebiam como pagamento pelos seus serviços um montante equivalente à soma das despesas com pessoal e com consumos intermédios), o rácio das despesas com pessoal seria de 14,2% e o das transferências para as famílias subiria para 18,7%.

Fonte: Relatório Anual 2006 do Banco de Portugal.

Nos factores estruturais, os aspectos demográficos, nomeadamente a tendência para o envelhecimento da população nos países mais desenvolvidos, têm um impacto potencialmente importante sobre as finanças públicas que importa avaliar. Esta preocupação tem vindo a reflectir-se em diversos estudos e relatórios de organizações internacionais, como a OCDE e a União Europeia, nomeadamente em relação ao impacto que a evolução demográfica tem sobre a sustentabilidade das finanças públicas¹.

¹ Ver, nomeadamente, *European Commission, "The Long-Term Sustainability of Public Finance in the European Union"*, Outubro de 2006.

Assumem particular importância, e são em seguida analisadas, as tendências de longo prazo que afectam a segurança social, as despesas com a saúde e as despesas com a educação.

A) Projeções demográficas

O Quadro I.8 apresenta os resultados fundamentais de dois exercícios diferentes de projecções demográficas. Por um lado, indicam-se alguns pressupostos demográficos subjacentes às projecções das despesas com a saúde e com a educação efectuadas pelos serviços da Comissão Europeia e contidas em DG-ECOFIN (2006) e que estão também subjacentes à análise governamental da segurança social. Por outro, sintetizam-se as projecções de um estudo sobre a sustentabilidade da segurança social recorrendo ao modelo MISS e apresentadas por M. Pinheiro e V. Cunha em trabalho publicado pelo Banco de Portugal¹.

Quadro I.8 – Projeções demográficas

	Projeções DG-ECOFIN				Projeções de M. Pinheiro e V. Cunha (Banco de Portugal)			
	2004	2010	2030	2050	2004	2010	2030	2050
População residente (final do ano, milhões)	10,5	10,7	10,7	10,1	10,5	10,9	11,8	12,2
de 0 a 14 anos	1,7	1,7	1,4	1,3	1,6	1,7	1,6	1,7
de 15 a 64 anos	7,1	7,1	6,6	5,5	7,1	7,2	7,3	6,7
de 65 ou mais anos	1,8	1,9	2,6	3,2	1,8	2,0	2,9	3,8
Pop. de 65 a 110 anos / Pop. de 15 a 64 anos (%)	25,2	26,5	39,2	58,5	25,2	27,1	39,6	56,3
Taxa total de fertilidade (soma das taxas dos 15 aos 49 anos (%))	1,45	1,52	1,60	1,60	1,44	1,48	1,55	1,58
Esperança de vida à nascença (anos)								
Masculina	74,2	75,5	79,0	81,2	75,4*	76,7	79,8	81,1
Feminina	81,0	82,2	85,2	86,7	82,2*	83,6	86,9	88,4
Esperança de vida aos 65 anos (anos)								
Masculina	15,6	16,4	18,6	19,9	16,5*	17,4	19,8	20,9
Feminina	19,0	19,8	21,9	23,1	20,3*	21,2	24,0	25,3
Imigração líquida (fluxo anual, milhares)	42	18	15	15	47	50	49	50

(*) Valores para 2005.

As projecções demográficas do estudo publicado pelo Banco de Portugal apontam para um aumento da população residente até meados deste século, ponto a partir do qual se assistiria a um declínio populacional. O aumento da população no período inicial dá-se em virtude do alongamento da esperança de vida masculina e feminina, que progride 5,7 e 6,2 anos, respectivamente, entre 2005 e 2050. Como as taxas de fertilidade se mantêm reduzidas, e não sendo suficientemente compensadas pelos fluxos migratórios previstos (entradas líquidas de cerca de 50 mil indivíduos por ano), a população vai envelhecendo de forma muito acentuada. A população com 65 ou mais anos constitui, em 2050, mais de metade da população em idade activa, aquela que tem uma idade entre os 15 e os 64 anos. Em 2005, essa proporção era de apenas um quarto.

¹ Ver, respectivamente, DG-ECOFIN (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*”, *European Economy, Special Report n° 1/2006* e M. Pinheiro e V. Cunha, MISS: “Um Modelo para a Avaliação da Sustentabilidade da Segurança Social Pública Portuguesa”, *Occasional Paper 2/2007*, Banco de Portugal.



As projecções DG-ECOFIN diferem um pouco das projecções anteriores. Essas diferenças dizem mais respeito ao crescimento populacional do que à previsão da estrutura etária da população. Na verdade, os rácios de dependência, as taxas de fertilidade e a esperança de vida têm uma evolução próxima em ambas as previsões. Em qualquer dos casos, evidencia-se de uma forma quantitativamente semelhante o envelhecimento da população. No entanto, a população residente, segundo as projecções DG-ECOFIN, começa a declinar mais cedo. Tal ficar-se-á a dever essencialmente a uma previsão de fluxos migratórios mais baixos (cerca de 15 mil indivíduos por ano).

B) Sustentabilidade da segurança social

O progressivo envelhecimento da população traduzir-se-ia, na ausência de medidas correctoras, num aumento das pensões em percentagem do PIB. De um valor de 5,3% em 2005, passar-se-ia para 9,6% em 2050, de acordo com as projecções do Governo, considerando apenas o subsistema previdencial. Este aumento tende a ser de montante superior ao das contribuições, uma vez que o número de pensionistas por activo aumenta de forma significativa. Em consequência, o saldo deteriora-se acentuadamente ao longo do tempo.

**Quadro I.9 – Projecções do saldo da segurança social em % do PIB
(Cenário sem medidas)**

	2005	2010	2030	2050
Projecções governamentais:				
Subsistema previdencial	0,0% ^(*)	-0,2%	-2,4%	-3,5%
Projecções de M. Pinheiro e V. Cunha:				
Subsistema previdencial	-1,2%	-1,2%	-3,7%	-9,5%
CGA	-1,2%	-1,4%	-3,3%	-2,1%
Total consolidado	-2,4%	-2,6%	-7,0%	-11,6%

(*) Valor para 2006.

Fonte: M Pinheiro e V. Cunha (2007) e Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2006), Relatório Técnico Sobre a Sustentabilidade da segurança Social.

Em 2006 foi tomado um conjunto de medidas com o intuito de assegurar a sustentabilidade da segurança social, descritas adiante. O Quadro I.9 apresenta a evolução do saldo da segurança social pública num cenário de ausência dessas medidas. As projecções governamentais apontam – por via de um forte crescimento das pensões, sobretudo de velhice, não acompanhado de aumento semelhante do lado das contribuições – para que o saldo do subsistema previdencial se torne negativo na primeira década do séc. XXI, para atingir um valor de - 3,5% do PIB em 2050. M. Pinheiro e V. Cunha incluem também na sua análise o subsistema da Caixa Geral de Aposentações, próprio do funcionalismo público. Estes autores projectam saldos mais negativos do que os valores governamentais – o subsistema previdencial teria um défice de 9,5% do PIB em 2050 e o sistema global atingiria um saldo negativo, de - 11,6%, no mesmo ano. Segundo os mesmos autores, o valor actualizado para 2005 dos saldos acumulados alcançaria o valor negativo de - 512,8% do PIB.

As principais medidas acordadas entre o governo e os parceiros sociais em 2006 tendo em vista assegurar a sustentabilidade da segurança social foram as seguintes¹:

- ◆ Introdução de um factor de sustentabilidade, ponderando as novas pensões pelo rácio entre a actual esperança média de vida aos 65 anos e o valor que vier a verificar-se no futuro;
- ◆ Aceleração dos mecanismos de transição para uma nova fórmula de cálculo das pensões, em que conta toda a carreira contributiva dos trabalhadores e que garante melhores taxas de formação para salários mais baixos;
- ◆ Nova regra de aumento anual das pensões, em função do crescimento do produto interno bruto real, da evolução do índice de preços no consumidor e do valor das prestações.
- ◆ Agravamento do factor de penalização a aplicar por cada ano de antecipação da reforma.

As avaliações governamental e do estudo publicado pelo Banco de Portugal concordam em que estas medidas têm um impacto significativo na situação financeira da segurança social, como se pode concluir dos saldos apresentados no Quadro I.10, que incluem o efeito das quatro medidas referidas.

**Quadro I.10 – Projecções do saldo da segurança social em % do PIB
(Cenário com medidas)**

	2005	2010	2030	2050
Projecções governamentais:				
Subsistema previdencial	0,0%(*)	-0,4%	-0,8%	-1,6%
Projecções de M. Pinheiro e V. Cunha:				
Subsistema previdencial:	-1,2%	-0,9%	-0,2%	-2,7%
CGA	-1,2%	-1,3%	-2,6%	-1,6%
Total consolidado	-2,4%	-2,2%	-2,8%	-4,3%

Nota: As projecções apresentadas assumem que os pensionistas mantêm a idade de reforma ao longo do tempo, aceitando a penalização da pensão decorrente da elevação da esperança de vida.

(*) Valor para 2006.

Fonte: M Pinheiro e V. Cunha (2007) e Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2006), Relatório Técnico Sobre a Sustentabilidade da segurança Social.

Embora as medidas apresentadas não conduzam a um saldo futuro equilibrado, em qualquer das avaliações este torna-se substancialmente menos negativo. Em 2050, de acordo com a avaliação governamental, o saldo do subsistema previdencial baixa de - 3,5% para - 1,6% do PIB. A diferença é ainda mais marcada no estudo publicado pelo Banco de Portugal, já que o défice do subsistema previdencial passa de - 9,5% para - 2,7%.

Saliente-se que o Comité de Política Económica do Conselho da União Europeia decidiu que Portugal vai deixar de integrar o grupo de países de “alto risco” na próxima revisão do “Ageing Report” (2009),

¹ Ver Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, “Medidas de Reforma da Segurança Social”, Documento de Trabalho, Junho de 2006, para uma descrição completa das medidas, que foram incorporadas na Lei de Bases da Segurança Social de 2007 (Lei nº4/2007, de 16 de Janeiro) e no Decreto-Lei nº187/2007, de 10 de Maio.



na sequência destas medidas e validando novas projecções apresentadas pelo Governo Português¹. O estudo do Banco de Portugal já tinha concluído que as medidas recentemente tomadas permitiriam a reclassificação de Portugal de “país de alto risco” para “país de risco médio” segundo os critérios do hiato de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas da Comissão Europeia².

De notar ainda que, para a OCDE, as medidas mencionadas conduzirão ao controlo do gasto futuro com as pensões³. O Quadro I.11 mostra que a taxa líquida de substituição das pensões, ou seja, o quociente entre as pensões e os rendimentos enquanto activo, líquidos de impostos e contribuições, diminui substancialmente em resultado das medidas tomadas⁴. Sem medidas, essa taxa era superior a 100% e das mais elevadas na OCDE. Com medidas, essa taxa reduz-se substancialmente e aproxima-se da média dos países da OCDE.

**Quadro I.11 – Taxa líquida de substituição das pensões de reforma
(Rendimentos de 50%, 100% e 150% dos rendimentos médios)**

	50%	100%	150%
OCDE 30	83,2	69,7	65,5
Portugal, sem medidas	106,1	113,2	112,1
Portugal, com medidas	81,6	69,2	72,2

Fonte: OCDE, *Pensions at a Glance*, 2007.

C) Despesas com a saúde

Ao longo dos anos a despesa total em saúde tem vindo a aumentar devido à conjugação de múltiplos factores, entre os quais se destacam o aumento da esperança de vida, o rendimento médio *per capita*, o progresso tecnológico e científico, bem como o alargamento da oferta e a melhoria da qualidade da cobertura pública de cuidados de saúde.

Neste contexto, o ritmo de crescimento das despesas totais de saúde em Portugal tem sido muito rápido, atingindo estas, de acordo com dados publicados pela OCDE, em 2005, 10,2% do PIB, o que coloca Portugal acima da média dos países desta organização (9%)⁵. Nestas despesas verifica-se um considerável esforço financeiro por parte do Estado, cerca de 7%. Em termos de consumo final, a despesa com a saúde representava em Portugal 12,6 % em 2005.

¹ Esta decisão foi tomada na reunião de 29 de Outubro de 2007. Veja-se o comunicado de imprensa do Ministério das Finanças de 31 de Outubro de 2007.

² Os hiatos de sustentabilidade referidos são apresentados e calculados em *European Commission “The Long-Term Sustainability of Public Finance in the European Union”*, op. cit.. Veja-se também a Caixa 2.1 do Relatório do Banco de Portugal de 2006. Baseiam-se na magnitude do ajustamento orçamental necessário para que a dívida pública atinja 60% do PIB em 2050, e para que o valor actualizado da dívida pública tenda para zero quando o horizonte de projecção tende para infinito. Os países considerados de alto risco foram Chipre, Eslovénia, Grécia, Hungria, Portugal e República Checa.

³ Ver *Highlights – “Portugal, Pensions at a Glance - Public Policies across OECD countries”*, 2007 Edition, www.oecd.org/els/social/ageing/PAG.

⁴ A taxa líquida de substituição indica a relação entre o rendimento líquido após a reforma e o rendimento líquido durante a vida activa para um trabalhador com uma carreira contributiva completa. Assim, uma taxa líquida de substituição superior a 100% significa que os ganhos na reforma excedem os ganhos na vida activa.

⁵ A fonte, em termos de comparação internacional das despesas de saúde e de indicadores de saúde é OECD, *Health at a Glance*, 2007.

Relativamente à despesa de saúde por habitante, não obstante o seu crescimento em Portugal nos últimos 30 anos, atingindo USD 2.033 em 2005, não foi ainda alcançado o nível da generalidade dos países da OCDE (cuja média é de USD 2.759). É de registar, porém, que, no período 1995-2004, a taxa de crescimento anual da despesa de saúde por habitante apresentou entre nós valores muito elevados em termos reais, 3,8% ao ano, mais do dobro do crescimento médio anual do PIB, o que significa um crescimento acentuado da parte do rendimento nacional afecta à saúde.

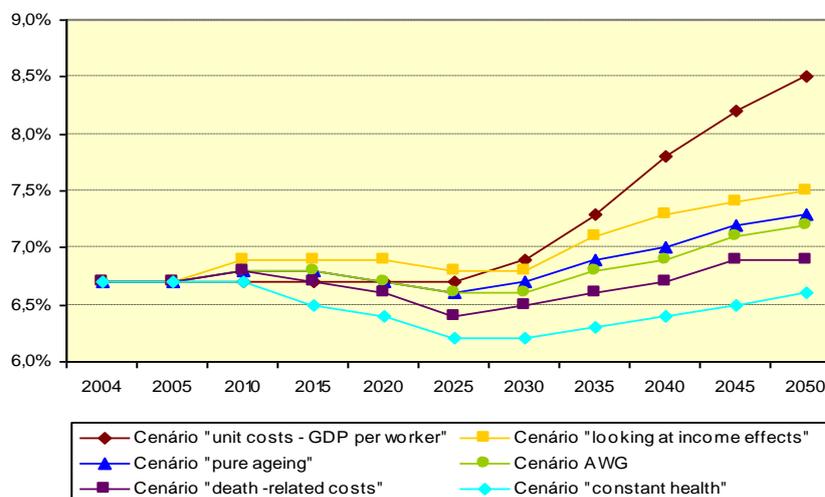
Em contrapartida, a evolução dos indicadores de saúde demonstra bem as melhorias alcançadas em matéria de saúde dos portugueses, porquanto indicadores de esperança de vida e mortalidade apresentam progressos muito significativos (a esperança de vida à nascença passou de 64 anos em 1960 para 78,2 anos em 2005; a mortalidade infantil desceu de 77,5 por mil nados vivos em 1960 para 3,5 em 2005), aproximando-se ou superando a média dos países da OCDE (que em 2005 registava 78,6 anos para a esperança de vida e 5,4 por mil nados vivos para a mortalidade infantil). Porém, há indicadores que denunciam ainda a necessidade da melhoria das condições de saúde dos portugueses, o que, a menos que se verifiquem ganhos de eficiência, provocará pressões para o aumento da despesa. Acresce que as conhecidas assimetrias regionais nos indicadores de saúde precisam de ser corrigidas.

Quanto à estrutura da despesa, deve sublinhar-se o elevado desnível verificado entre Portugal e a média dos países da OCDE quanto a despesas em produtos farmacêuticos: Portugal consagrava ao consumo destes produtos, em 2005, 2,2% do PIB, bem acima da média da OCDE (1,5% do PIB), detendo uma despesa por habitante (USD 445 em 2005, dos quais cerca de 60% são despesa pública) também acima da média da OCDE (USD 413 no mesmo ano). Na década 1995-2005, o crescimento médio anual da despesa com medicamentos em termos reais continuou elevado, 3,7%, mas inferior ao crescimento da despesa de saúde total, 3,8% ao ano, em ambos os casos, contudo, inferior à média da OCDE, mas com a diferença de que aí o crescimento da despesa com medicamentos foi superior ao do total das despesas de saúde.

Em DG-ECOFIN (2006) reconhece-se que, sendo verdade que o envelhecimento das populações pode levar a uma pressão para o aumento da despesa pública no sector da saúde, não se pode tomar o primeiro fenómeno como causa do segundo. No passado, de acordo com o mesmo estudo, a evolução demográfica não foi uma determinante importante do montante de despesas públicas com a saúde, tendo prevalecido, por um lado, o efeito de um maior nível de rendimento, e, por outro, a evolução tecnológica. Os contrastes entre países, quer no que diz respeito aos *inputs* utilizados quer no que se refere aos níveis de despesa e aos indicadores da saúde, sugerem que existem também importantes diferenças relacionadas com a eficiência no aprovisionamento. Ganhos futuros em eficiência podem compensar assim alguma pressão para o aumento da despesa.



Gráfico I.20 – Despesas com a saúde em % do PIB



Fonte: DG-ECOFIN, 2006.

O estudo citado identifica seis cenários possíveis para a evolução da despesa com a saúde (em Portugal e nos outros países da UE):

- ◆ No cenário "*pure ageing*", assume-se que a despesa *per capita* em cuidados de saúde relacionados com a idade permanece constante e semelhante à do ano base, 2004, de tal modo que todos os ganhos em esperança de vida são despendidos com saúde precária;
- ◆ No cenário "*constant health*", parte-se do princípio de que todos os futuros ganhos em esperança de vida são despendidos em bom estado de saúde, ou seja, que o número de anos em saúde precária em 2050 será igual ao verificado em 2004;
- ◆ No cenário "*death-related costs*", as despesas com a saúde tendem a concentrar-se nos anos finais de vida. Dessa forma, quando a esperança de vida aumenta também aumentarão os anos de vida no qual mais se concentram os gastos, o que tende a mitigar de forma acentuada o efeito do envelhecimento sobre a despesa. Assim sendo, em Portugal a despesa com a saúde não ultrapassaria os 7% do PIB em 2050, mantendo valores próximos dos que a caracterizam na actualidade;
- ◆ O cenário "*looking at income effects*" é semelhante ao cenário "*pure ageing*", juntando-lhe uma hipótese de variação da elasticidade rendimento da procura de cuidados de saúde, que atingiria o valor 1,1 em 2004 e progressivamente convergiria para 1 em 2050;
- ◆ O cenário de "*unit-costs – GDP per worker*" é o que implica um maior crescimento da despesa com a saúde em percentagem do PIB. Neste cenário os custos com a saúde crescem de acordo com a produtividade do trabalho e os salários e não com o PIB por habitante¹;
- ◆ Finalmente, o cenário de referência do AWG ("*Working Group on Ageing Populations*") combina elementos dos cinco cenários anteriormente mencionados.

¹ De acordo com o citado estudo, a produtividade do trabalho e os salários tendem a crescer mais do que o rendimento por habitante, pelo que neste cenário os custos unitários no sector da saúde aumentam mais do que na economia como um todo.

Da análise dos valores do Gráfico I.20 poderá concluir-se que existe considerável incerteza na projecção da despesa com a saúde. Alguns dos cenários, mais optimistas, não implicam um aumento da despesa em percentagem do PIB ("*constant health*" ou "*death related costs*"). No cenário mais pessimista ("*unit-costs – GDP per worker*") poder-se-á assistir a um aumento de dois pontos percentuais na despesa com a saúde em percentagem do PIB. Em todos os cenários se nota uma inflexão no sentido de um aumento da despesa a ocorrer entre 2025 e 2030, em resultado das hipóteses demográficas comuns.

D) Despesas com a educação

O investimento em capital humano, traduzido, nomeadamente, no aumento da qualificação e do grau de escolaridade da população activa, é geralmente considerado como um dos mais importantes factores de crescimento económico a longo prazo¹. Desse ponto de vista, a economia portuguesa apresenta um claro défice em relação a outras economias desenvolvidas, como se pode inferir do quadro seguinte:

Quadro I.12 – Escolarização da população adulta (2005). Distribuição da população entre os 25 e os 64 anos, por grau mais elevado de escolaridade alcançado (%)

	Conclusão do ensino básico ou inferior	Conclusão do ensino secundário	Conclusão do ensino superior
Portugal	73	14	13
Média da OCDE	29	41	26

Fonte: OCDE, Education at a Glance, 2007.

Enquanto nos países da OCDE, em média, apenas 29% da população adulta tinha, quando muito, concluído o ensino básico, tal percentagem era, em Portugal, de 73%. Em Portugal, apenas 13% da população tinha formação superior, enquanto na média da OCDE esta percentagem era de 26%.

Dado que a política de educação é fulcral enquanto determinante da capacidade futura de crescimento e desenvolvimento económicos, torna-se importante aferir se as gerações mais jovens estão a alcançar níveis de ensino mais elevados, diminuindo a distância que separa Portugal dos outros países desenvolvidos. A evolução verificada no período 1995-2005 não é encorajadora. A percentagem de jovens que conclui o ensino secundário continuava a ser, em Portugal, inferior à média da OCDE (em 2004, 53% cento em Portugal, para 80% na OCDE). Mais ainda, essa percentagem não tem vindo a aumentar ao longo do tempo. Pelo contrário, passou de 67% em 1995 para apenas 53% em 2004. Prevalecem ainda no nosso país elevadas taxas de abandono e insucesso escolar entre os jovens, que põem em causa a progressão dos níveis de escolaridade da população adulta para patamares mais próprios de uma economia desenvolvida.

¹ Veja-se, por exemplo, de la Fuente e Doménech, 2006, "*Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?*", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4 (1), que estimam uma relação estatisticamente significativa entre o número de anos médio de escolaridade da população activa e o nível de rendimento por habitante nos países da OCDE. De acordo com Pina e St. Aubyn, 2005, "*Comparing macroeconomic returns on human and public capital: An empirical analysis of the Portuguese case (1960-2001)*" *Journal of Policy Modeling*, Vol. 27 (5), o aumento de um ano de escolaridade média em Portugal conduz, tudo o resto constante, a um aumento do rendimento por trabalhador de 6,6%.



São mais positivos os resultados no que diz respeito ao ensino superior. Assim, a taxa de conclusão deste grau de ensino cresceu de forma notável nos últimos anos: 15% em 1995, passando para 32% em 2005, um valor já próximo da média da OCDE, 36%¹.

O Quadro I.13 contém informação sobre o número total de alunos na educação pré-escolar e no ensino básico e secundário. Comparando o ano lectivo de 2006/2007 com o ano anterior de 2005/2006, observa-se um aumento do número total de alunos de 1,23%. Numa análise por graus de ensino, é de realçar que o maior aumento se verificou no ensino secundário, com 3,45%, indiciando uma progressão da taxa de escolarização a este nível.

Quadro I.13 – Número de alunos na educação pré-escolar e nos ensinos básicos e secundário

	Total	Educação pré-escolar	Ensino básico			Ensino secundário	
			Total	1º Ciclo	2º Ciclo		3º Ciclo
2005/2006	1 649 138	245 736	1 076 360	467 061	240 218	369 081	326 182
2006/2007	1 669 470	247 224	1 084 800	469 443	239 819	375 538	337 446
Variação percentual	1,23%	0,61%	0,78%	0,51%	-0,17%	1,75%	3,45%

Fonte: Ministério da Educação, Recenseamentos Escolares de 2005/2006 e de 2006/2007.

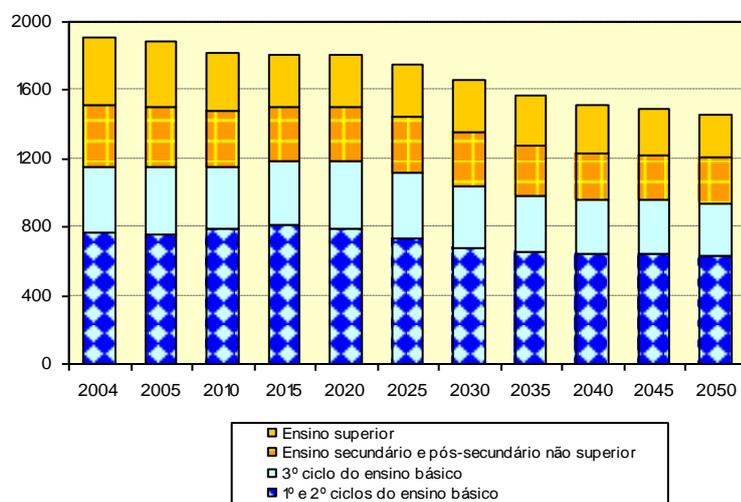
A qualidade do sector educativo será tão ou mais importante que os aspectos puramente quantitativos. Deste ponto de vista, os dados e resultados disponíveis para Portugal revelam algumas fragilidades. De acordo com Afonso e St. Aubyn (2005, 2006), os resultados alcançados pelo sector educativo português eram medíocres tendo em conta os recursos que este emprega². As estimativas mais recentes destes autores indicam que, com os recursos existentes, os resultados em 2003 poderiam ter sido cerca de 16,1% superiores. Ainda de acordo com os mesmos autores, a ineficiência não é exclusivamente intrínseca ao sistema educativo – o meio em que decorre a aprendizagem revela-se importante, nomeadamente a qualificação dos pais e as suas condições económicas. O facto de Portugal ser um país comparativamente pobre no contexto da OCDE, e com uma população adulta que é, ela própria, pouco qualificada, revela-se assim muito importante para a explicação da ineficiência na educação.

Quanto à evolução futura, embora no curto prazo se observe um aumento da população escolar, a verdade é que, segundo a DG – ECOFIN (2006), em resultado das projecções demográficas que apontam para o envelhecimento da população, o número total de estudantes tende a diminuir, como se evidencia no Gráfico I.21.

¹ A fonte para estes dados comparativos entre Portugal e a média da OCDE é *OECD, Education at a Glance, 2007*.

² Veja-se Afonso e St. Aubyn, Miguel, 2006, "Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs", *Economic Modeling*, Vol. 23 (3) e Afonso e St. Aubyn, 2005, "Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries", *Journal of Applied Economics*, Vol. 8 (2).

Gráfico I.21 – Número de estudantes (milhares)

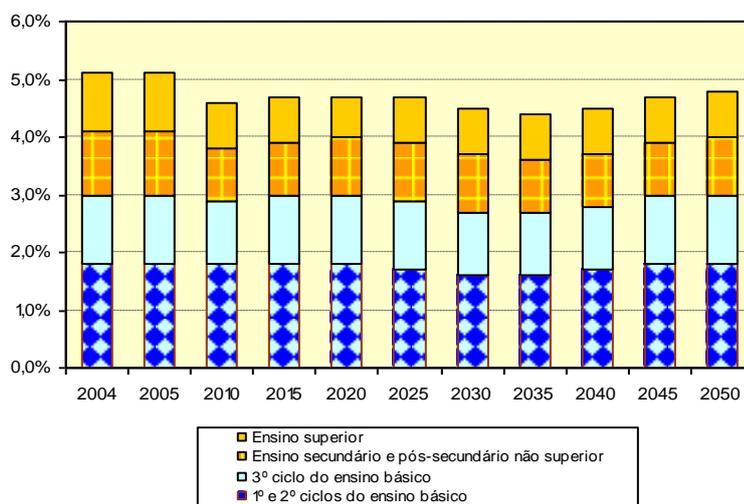


Fonte: DG-ECOFIN, 2006.

O impacto do envelhecimento da população domina o efeito de aumento das taxas de escolarização, sobretudo nos níveis mais elevados de ensino, o que contribuirá para que na primeira parte do período considerado não se assista a uma diminuição tão acentuada.

Em consequência do projectado menor número de alunos, não existe qualquer tendência para o aumento das despesas com educação em percentagem do PIB, como se evidencia no Gráfico I.22.

Gráfico I.22 – Despesas com a educação em % do PIB



Fonte: DG-ECOFIN, 2006.

A tendência é mesmo para uma ligeira diminuição, mantendo-se a despesa em valores inferiores a 5% do PIB, e, portanto, em níveis relativamente mais baixos do que os que caracterizam os anos mais próximos. De notar que as projecções não incluem a educação pré-escolar, em que se espera algum aumento, mas apenas nos próximos anos, até que sejam abrangidas todas as crianças em idade própria.



Quadro I.14 – Portugal – principais indicadores económicos (2004-2006)

	Unidades	2004	2005	2006
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	144 128	148 852	155 131
Produto Interno Bruto	t. v. média real, %	1,5	0,5	1,3
Procura Interna	t. v. média real, %	2,5	0,8	0,2
Consumo Privado	t. v. média real, %	2,5	2,2	1,1
Consumo Público	t. v. média real, %	2,6	2,2	-0,5
Formação Bruta de Capital	t. v. média real, %	2,5	-3,9	-1,5
Exportações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	4,0	1,2	8,9
Importações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	6,7	1,9	4,3
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares (a)	t. v. média nominal, %	3,9	3,1	3,9
Taxa de Poupança Interna	% PIB	15,3	12,6	12,3
Sector Privado	% PIB	17,7	15,7	13,7
Particulares	% do Rend. Disp.	10,2	9,3	8,3
Administrações Públicas	% PIB	-2,4	-3,2	-1,5
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	2,4	2,3	3,1
Deflator do PIB	t. v. média, %	2,7	2,5	2,4
Deflator das Exportações	t. v. média, %	1,0	1,9	4,0
Remunerações Nominais por Trabalhador (a)	t. v. média, %	2,7	2,9	2,4
Custos Unitários do Trabalho (a)	t. v. média, %	1,4	2,4	1,8
Mercado de Trabalho				
População Activa	Milhares	5 488,0	5 545,0	5 587
Emprego Total	Milhares	5 123,0	5 123,0	5 159
Taxa de Actividade	%, Pop. Total	52,2	52,5	52,8
Taxa de Desemprego	%, Pop. Activa	6,7	7,6	7,7
Finanças Públicas (3)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-3,4	-6,1	-3,9
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-0,7	-3,5	-1,1
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB	58,3	63,7	64,8
Balança de Pagamentos (4)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-7,8	-8,6	-8,6
Balança Corrente	% PIB	-9,7	-9,7	-9,4
Balança de Mercadorias	% PIB	-13,2	-11,3	-10,7
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-9,7	-8,7	-7,6
Balança de Capital	% PIB	2,0	1,2	0,8
Taxas de Juro (5)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	em % (Dez)	2,2	2,5	3,7
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dez)	3,6	3,5	4,0
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dez)	4,3	4,4	5,4
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dez)	3,8	3,7	4,8
Agregados de Crédito Bancário (5)				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom (Dez)	6,5	7,4	8,6
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom (Dez)	2,5	5,0	7,1
Crédito a Particulares	t.v. hom (Dez)	9,2	9,8	9,9
Índice de Cotação de Ações (PSI-20)	t.v. hom (Dez)	18,0	17,2	33,3

t.v. = Taxa de Variação.

(a) De acordo com os critérios do Banco de Portugal, os valores são ajustados dos efeitos da cedência de créditos tributários em 2003.

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2007.

(2) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual – 2006.

(3) Fonte: INE, Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2007.

(4) Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Outubro de 2007.

(5) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual – 2006.

II – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2006

Apresenta-se neste ponto, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2006 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 2004 – 2006. No final, apresenta-se um quadro resumo que retrata a evolução das Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social naquele triénio, na óptica da contabilidade pública.

A informação aqui reflectida é a da Conta apresentada pelo Governo nos termos constitucionais e legais, com referência ao ano de 2006, 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

A análise que se segue tem por objecto, na óptica referida, a execução do OE/2006 por cada um dos subsectores que o integram.

A) Serviços integrados

No Quadro I.15 dá-se conta, em síntese, das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas pelos serviços integrados no decurso de 2006, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução orçamental de 2005.

Quadro I.15 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2005	2006		Despesas	2005	2006	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	32 198	34 756	35 107	Despesas correntes	38 626	40 651	39 869
Impostos directos	11 519	12 142	12 611	Despesas com pessoal	13 668	13 471	13 297
Impostos indirectos	18 917	20 368	20 016	Juros e outros encargos	3 969	4 401	4 397
Outras receitas correntes	1 763	2 246	2 480	Transferências correntes	18 863	20 241	20 076
Receitas de capital efectivas	638	2 097	1 857	Outras despesas correntes	2 126	2 539	2 099
Activos financeiros	430	1 611	1 541	Despesas de capital efectivas	4 530	6 123	5 088
Outras receitas de capital	207	486	316	Transferências de capital	3 179	4 419	4 164
Outras receitas	526	422	503	Outras despesas de capital	1 351	1 704	924
Receitas efectivas	33 362	37 275	37 467	Despesas efectivas	43 156	46 773	44 957
Passivos financeiros	54 735	60 104	57 246	Passivos financeiros	44 941	50 606	49 755
Total	88 097	97 379	94 712	Total	88 097	97 379	94.712

Fonte: CGE/2005, Quadros 9 e 26 e CGE/2006, Quadros 10 e 26.



A análise do quadro revela elevadas taxas de execução das receitas e das despesas, em termos globais, em especial das receitas efectivas, 100,5%, mas também das despesas efectivas, 96%.

Estes resultados explicam-se pela execução orçamental das receitas e despesas correntes, em que se registaram taxas de execução de 101% e 98%, respectivamente, enquanto, no tocante às receitas e despesas de capital efectivas, os valores correspondentes foram de 88,6% e 83%.

Relativamente às receitas correntes, destaque para os capítulos “*Taxas, multas e outras penalidades*” e “*Rendimentos da propriedade*” em que as receitas arrecadadas representaram 140% e 155%, respectivamente, das receitas previstas.

Por seu turno, nas receitas fiscais observou-se uma taxa de execução de cerca de 100%, em termos globais, com comportamentos distintos dos impostos directos, em que as receitas cobradas excederam as previsões em 4 pontos percentuais, e dos impostos indirectos em que a receita cobrada ficou um pouco aquém do orçamentado, com uma taxa de execução de 98%.

No que respeita às variações relativamente à execução orçamental de 2005 (valores da CGE/2005) observa-se um forte aumento das receitas efectivas, que, em termos globais, atingiu € 4.105 milhões, cerca de 12%.

A análise por grandes agrupamentos revela aumentos de 9% das receitas correntes, de 191,3% das receitas de capital efectivas, e uma diminuição de 4,4% das “*Outras receitas*”.

Quanto às receitas correntes, verificou-se nas receitas fiscais um crescimento da receita líquida no montante de € 2.191 milhões, + 7,2%, destacando-se os impostos directos, com um aumento de € 1.091 milhões, + 9,5%, e, de entre estes, o IRC, em que o crescimento observado ascendeu a € 612 milhões, + 16,4%, enquanto, relativamente ao IRS, se assistiu a um aumento de € 480 milhões, + 6,2%.

Nos impostos indirectos verificou-se um aumento de € 1.100 milhões, + 5,8%, da receita líquida, sendo de assinalar o IVA, que registou um acréscimo superior à média, + 6,3%, no valor de € 730 milhões (sendo de referir que em 2006, pela primeira vez, a taxa normal de 21% esteve em vigor durante todo o ano) e, em sentido contrário, o ISP, com um aumento de apenas 1,7%, e o Imposto Automóvel (IA), que sofreu mesmo uma redução de 0,6%.

O acréscimo nas receitas de capital efectivas é explicado, principalmente, pelo aumento das receitas provenientes da alienação de acções e partes sociais de empresas¹, inscritas no capítulo “*Activos financeiros*”, em que se assistiu a um aumento no montante de € 1.111 milhões, + 258,3%. De referir, porém, que estas receitas não têm influência no saldo deste subsector, dado serem transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, estando o respectivo montante incluído, do lado da despesa, no montante global das “*Transferências de capital*”.

Nas restantes rubricas são de referir as “*Taxas, multas e outras penalidades*” e os “*Rendimentos da propriedade*”² com taxas de crescimento de 58,7% e 212,5%, respectivamente.

¹ As operações deste tipo realizadas em 2006, de que resultou para o subsector dos serviços integrados uma receita de € 1.541 milhões, foram a alienação de acções da GALP, SGPS, SA, no montante de € 581,4 milhões, a quarta fase da reprivatização da GALP, € 476,6 milhões, a última fase da reprivatização da PORTUCEL, € 409 milhões, e a reprivatização da PORTUCEL TEJO, € 38,4 milhões.

² Neste capítulo, foram os dividendos e participações nos lucros de empresas públicas e participadas que tiveram maior peso, destacando-se as entregas efectuadas pela Caixa Geral de Depósitos, € 156 milhões, pela GALP Energia (SGPS),

Relativamente às despesas, verificou-se, como já se referiu, uma alta taxa de execução das despesas correntes, com valores próximos dos 99% nos agrupamentos e capítulos com maior peso relativo, nomeadamente as “*Despesas com pessoal*”, 98,7%, e as “*Transferências correntes*”, 99,7% que, conjuntamente, representam cerca de 84% da despesa corrente total.

Nas despesas de capital efectivas, as “*Transferências de capital*”, com um peso relativo de 82% no respectivo valor global, apresentaram uma taxa de execução elevada, de cerca de 94%, resultando o fraco desempenho deste agrupamento das rubricas “*Aquisição de bens de capital*” e “*Activos financeiros*”, com taxas de execução de apenas 63,8% e 46,6%, respectivamente.

Quanto à evolução relativamente ao ano de 2005, verificou-se um crescimento moderado da despesa efectiva total, 4,2%, € 1.801 milhões, embora, em termos relativos, com um importante crescimento das despesas de capital efectivas, de 12,3%, € 558 milhões, a que se contrapôs, contudo, um acréscimo de apenas 3,2%, € 1.244 milhões, das despesas correntes que, com um peso relativo de 88,7% das despesas totais, contra 11,3% das despesas de capital, foi determinante para a variação global observada.

O crescimento das despesas correntes explica-se pelos aumentos das “*Transferências correntes*”, no valor de € 1.213 milhões, + 6,4%, e dos “*Juros e outros encargos (da dívida)*”, no valor de € 429 milhões, + 10,8%, sendo de assinalar o decréscimo registado nas “*Despesas com pessoal*”, de 2,7%, traduzindo uma redução em valor absoluto de € 372 milhões. No referente às transferências para as administrações regional e local, observou-se uma redução de € 1,9 milhões, - 96%, nas transferências para as regiões autónomas, enquanto as transferências para os municípios registaram um aumento de € 36,5 milhões, + 2,1%.

O aumento referido das despesas de capital efectivas, de 12,3%, resultou exclusivamente do crescimento das “*Transferências de capital*”, que ascendeu a 31%, correspondendo a € 985 milhões, devido na sua totalidade às transferências para a Administração Central, já que se verificaram reduções nas transferências para todos os restantes sectores (que se cifraram em € 15,3 milhões, - 3,7%, e € 16,3 milhões, - 1,7%, nas transferências para as regiões autónomas e municípios, respectivamente), bem como na “*Aquisição de bens de capital*”, com uma diminuição da despesa em € 136 milhões, - 21%, e nos “*Activos financeiros*”, em que se verificou a diminuição da despesa realizada no montante de € 290 milhões, - 42,8%.

B) Serviços e fundos autónomos

No Quadro I.16 apresenta a execução orçamental deste subsector em 2006, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução de 2005, de acordo com os valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado¹.

SA, € 155 milhões, pela PARPÚBLICA – Participações Sociais (SGPS), SA, € 81,7 milhões, pela REN – Rede Eléctrica Nacional, SA, € 70,7 milhões, e pelo Banco de Portugal, € 60,2 milhões.

¹ Os valores apresentados nas Contas Gerais do Estado sobre a execução orçamental deste subsector não incluem os referentes ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) devido à especificidade das suas atribuições. Em 2006, as receitas e despesas do FRDP totalizaram € 3.500 milhões e € 3.123 milhões, respectivamente.



Quadro I.16 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2005	2006		Despesas	2005	2006	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	27 297	28 379	26 467	Despesas correntes	26 987	28 571	25 674
Contribuições para a CGA	5 874	5 633	5 624	Despesas com pessoal	4 321	4 611	4 046
Transferências correntes	18 708	19 289	18 007	Transferências correntes	14 115	13 978	13 511
Administração central	16 325	16 414	15 765	Administrações públicas	7 127	6 363	6 050
Outras	2 383	2 874	2 241	Outros sectores	6 988	7 614	7 461
Outras receitas correntes	2 716	3 457	2 837	Outras despesas correntes	8 550	9 982	8 117
Receitas de capital	4 180	3 297	2 394	Despesas de capital	4 334	4 544	2 361
Transferências de capital	2 681	2 068	1 634	Transferências de capital	1 154	2 130	1 114
Outras receitas de capital	1 499	1 229	760	Activos financeiros	1 955	1 254	698
Outras receitas	2 613	2 733	2 708	Outras despesas de capital	1 224	1 160	549
Total	34 090	34 409	31 569	Total	31 320	33 114	28 035

Fonte: CGE/2005, Quadros 76 e 77, e CGE/2006, Quadros 85 e 86.

Em termos globais observaram-se, em 2006, taxas de execução orçamental de 91,7% nas receitas totais e de 84,7% nas despesas totais.

No que respeita às receitas, para além das “*Outras receitas*”, em que a execução corresponde à quase totalidade das previsões constantes do orçamento final, foi nas receitas correntes que se registou a taxa de execução mais elevada, 93,3%, enquanto nas receitas de capital apenas foram arrecadados € 2.394 milhões face a receitas orçamentadas no montante de € 3.297 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução de 73,6%.

Nas receitas correntes, as taxas de execução mais elevadas registaram-se nos capítulos “*Transferências correntes*”, e “*Contribuições para a Caixa Geral de Aposentações*”, 93,4% e 99%, respectivamente, e a mais baixa na “*Venda de bens e serviços correntes*”, com uma receita arrecadada de € 907 face a uma previsão de € 1.405, o que representa uma taxa de execução de 64,6%. No tocante às receitas de capital, foram os “*Activos financeiros*” que mais contribuíram para o fraco desempenho global, apenas tendo sido arrecadados € 588 milhões de uma receita orçamentada em € 949 milhões, o que se traduziu numa taxa de execução de 62%.

Relativamente a 2005, a receita arrecadada pelo conjunto de entidades que integram este subsector sofreu uma quebra significativa, de € 2.521 milhões, - 7,4%, em resultado, principalmente, da redução das receitas de capital, no valor de € 1.786 milhões, - 42,7%, mas também das receitas correntes, embora com uma redução bem menos significativa, de € 830 milhões, - 3%.

A diminuição das receitas correntes ficou a dever-se às “*Contribuições para a Caixa Geral de Aposentações*”, com uma redução de € 250 milhões, - 4,3%, e às “*Transferências correntes*”, com uma redução de € 701 milhões, - 3,7%.

No primeiro caso, a diminuição observada foi consequência de uma menor comparticipação do OE no financiamento da Caixa Geral de Aposentações (CGA) na sequência da consignação àquela entidade de 50% da receita adicional resultante da subida da taxa normal do IVA para 21%¹, contabilizada em “*Transferências correntes*”. Esta receita mais do que compensou a diminuição da comparticipação orçamental, tendo-se verificado, em termos globais, um reforço do financiamento da CGA pelo Estado em 7,7%².

No referente à redução das receitas inscritas em “*Transferências correntes*”, a mesma resultou, na sua maior parte, de movimentos de verbas entre diferentes serviços autónomos, que sofreram uma quebra de € 991,5 milhões, - 15,6%, para a qual contribuiu fortemente a saída deste subsector de cinco hospitais, entre os quais os Hospitais de Santa Maria e de S. João, na sequência da sua transformação em entidades públicas empresariais³, para os quais, em 2005, tinham sido transferidas verbas por outros serviços autónomos no valor global de € 590,2 milhões. Por sua vez, passaram a integrar este subsector, em 2006, a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP⁴, e um conjunto de entidades denominadas genericamente “laboratórios do Estado”⁵, totalizando as transferências de serviços e fundos autónomos para estes organismos € 13,2 milhões. Verificou-se também uma redução importante das verbas provenientes da União Europeia, no valor de € 224,6 milhões, - 19,5%, e, em sentido contrário, uma variação positiva das transferências da Administração Central/Estado, que aumentaram € 380,7 milhões, + 3,9%.

Como já referido, registou-se nas receitas de capital uma quebra acentuada, devida em especial à diminuição das “*Transferências de capital*”, no valor de € 1.047 milhões, - 39%, mas também dos “*Passivos financeiros*”, com um valor nulo no ano em apreço, quando em 2005 tinham contabilizado € 813 milhões, significando, neste caso, que em 2006 não se verificou o recurso ao crédito por parte de qualquer das entidades que integram este subsector.

No que respeita às “*Transferências de capital*”, a redução mencionada é consequência dos elevados montantes recebidos no ano anterior de empresas de capitais públicos cujas responsabilidades por pensões foram transferidas para a Caixa Geral de Aposentações, à semelhança do que havia já ocorrido em 2003 e em 2004. De acordo com a Conta Geral do Estado de 2006, estas receitas, contabilizadas como “*receitas extraordinárias da Caixa Geral de Aposentações*”, foram de € 1.826 milhões em 2004, de € 1.164,9 milhões em 2005 e de apenas € 29,3 milhões em 2006⁶.

Relativamente à despesa, como já referido, a taxa de execução foi de 84,7%, em termos globais, sendo de 90% nas despesas correntes e de 52% nas despesas de capital.

¹ Nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho.

² Sobre esta matéria veja-se adiante, no Título III, a “Caixa 3 – Caixa Geral de Aposentações”.

³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 223/2005, de 29 de Dezembro, que determinou igualmente a integração em Centros Hospitalares, EPE, criados pelo mesmo diploma, do Hospital Ortopédico do Outão e dos Hospitais Distritais de Macedo de Cavaleiros e de Mirandela, que integravam este subsector. De referir, também, sobre esta matéria, que as transferências correntes do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde para serviços e fundos autónomos passaram de € 6.050 milhões em 2005 para € 5.130 milhões em 2006, o que representa uma diminuição de € 920 milhões.

⁴ Criada e dotada de autonomia administrativa e financeira pelo Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de Janeiro.

⁵ Instituto Tecnológico e Nuclear, IP, Instituto de Meteorologia, IP, Instituto de Investigação Científica e Tropical, IP, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Instituto Nacional de Engenharia Tecnologia e Inovação, Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, IP, Direcção-Geral de Protecção das Culturas e Laboratório Nacional de Investigação Veterinária, IP – ver Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto.

⁶ Veja-se também, sobre este ponto, a “Caixa 3 – Caixa Geral de Aposentações”.



Nas despesas correntes observaram-se taxas de execução que variaram entre 96,7%, nas “Transferências”, que representaram mais de metade do montante total destas despesas, e 73,8% nos “Subsídios”, em que a despesa realizada foi de € 1.420 milhões face a uma previsão de € 1.925 milhões. Nas despesas de capital, as taxas de execução situaram-se nas, diversas rubricas, próximas do valor global, com excepção dos “Passivos financeiros” (amortização de dívida contraída), em que não foi além de 8,4%.

Comparativamente a 2005, assistiu-se a uma redução importante da despesa, no valor de € 3.285 milhões, - 10,5%, explicada, principalmente, pela diminuição das despesas de capital, em € 1.973 milhões, - 45,5%, mas que foi também significativa nas despesas correntes, em que se assistiu a uma redução de € 1.312 milhões, o que representa um decréscimo de 5%.

Esta redução das despesas correntes decorreu, principalmente, da diminuição das “Transferências correntes”, no valor de € 604 milhões, - 4,3%, devida, no essencial, a uma quebra de € 1.072 milhões, - 15,4%, das transferências da “Administração Central”. Em contrapartida, assistiu-se a um aumento das transferências para “Outros sectores”, no valor de € 473 milhões, + 6,8%, imputável principalmente, segundo a CGE/2006, ao crescimento das despesas da CGA com pensões. No que respeita às transferências para as administrações regional e local, registaram-se, respectivamente, um aumento de € 478 milhares, + 50%, e uma redução de € 8,4 milhões, - 41,2%.

De destacar, igualmente, as reduções das “Despesas com pessoal”, no montante de € 275 milhões, - 6,4%, e dos “Subsídios”, no montante de € 276 milhões, - 16,3%. As primeiras terão reflectido, em especial, a referida transformação do regime jurídico de cinco hospitais e a sua consequente saída deste subsector, e, segundo refere a CGE/2006, a regularização de dívidas acumuladas à CGA, no montante de € 150 milhões, através do Orçamento Rectificativo de 2005. A diminuição da despesa com subsídios ter-se-á ficado a dever, na sua maior parte, ao decréscimo dos pagamentos efectuados pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola por conta do FEOGA – Garantia, e, também, à redução dos subsídios concedidos pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional no âmbito das políticas activas de emprego e formação profissional.

Relativamente às despesas de capital, a explicação para a referida quebra de 45,5% resultou dos decréscimos nas rubricas “Activos financeiros” e “Passivos financeiros”, esta integrada em “Outras despesas de capital”, em que se observaram reduções da despesa realizada nos valores de € 1.258 milhões, - 64,3%, e de € 607 milhões, - 97,8%, respectivamente, significando, no primeiro caso, um muito menor volume de aplicações financeiras, reflectindo a redução da capacidade de gerar excedentes orçamentais, ou de tesouraria, e, no segundo, a ausência de recurso ao crédito no ano em apreço, a que se fez referência quando da análise da receita, pelo que, sendo a dívida contraída, em regra, de curto prazo, o valor das amortizações, inscrita na despesa em “Passivos financeiros”, é meramente residual.

De referir, ainda, que nas transferências de capital para as regiões autónomas se assistiu a um aumento no montante de € 4,4 milhões, + 18%, enquanto as transferências para os municípios sofreram uma diminuição de € 18,7 milhões, - 15,6%.

C) Segurança social

No Quadro II.17 apresentam-se as receitas e despesas da Segurança Social em 2006, em confronto com o respectivo orçamento revisto e com a execução do OE/2005, de acordo com os valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado.

Quadro I.17 – Execução orçamental da segurança social

(em milhões de euros)

Receitas	2005	2006		Despesas	2005	2006	
	CGE	Orçamento revisto	CGE		CGE	Orçamento revisto	CGE
Receitas correntes	17 819	19 115	19 303	Despesas Correntes	17 641	18 833	18 610
Contribuições para a Seg. Social	11 037	11 484	11 608	Transferências correntes	16 157	17 306	17 148
Transferências correntes	6 454	7 298	7 297	Famílias	14 471	15 443	15 325
Administração Central	5 564	6 316	6 317	Instituições sem fins lucrativos	1 085	1 152	1 126
Outras	890	982	980	Outras	601	711	697
Outras receitas correntes	327	333	398	Subsídios	986	1 003	965
Receitas de capital	2 158	4 028	1 698	Outras despesas correntes	498	523	497
Activos financeiros	2 124	3 976	1 664	Despesas de capital	2 215	4 860	2 079
Outras receitas de capital	33	52	34	Activos financeiros	2 148	4 734	1 994
Outras receitas	1 574	1 741	1 749	Outras despesas de capital	67	126	85
Total	21 551	24 884	22 750	Total	19 856	23 693	20.689

Fontes: CGE/2005, Quadro 80, e CGE/2006, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Mapas X, XII e XXII.

Em 2006, verificaram-se, globalmente, taxas de execução orçamental de 91,4% na receita e de 87,3% na despesa, tomando por referência o orçamento revisto.

Do lado das receitas correntes, observaram-se taxas de execução próximas dos 100% nos capítulos com maior peso relativo, enquanto as receitas de capital, à semelhança de anos anteriores, apresentaram na execução um forte desvio relativamente ao orçamento revisto, devido ao fraco desempenho registado nos “*Activos financeiros*”, com uma taxa de execução de apenas 41,8%.

Nas despesas, foi também nas despesas correntes, com uma taxa de execução de 98,8%, que se observaram menores desvios em relação às previsões orçamentais, com uma distribuição equilibrada por todos os capítulos, e as despesas de capital que apresentaram maiores diferenças face às previsões do orçamento revisto, observando-se, em termos globais, uma taxa de execução de 42,8%, com destaque para os “*Activos financeiros*”, que representaram 98% das despesas de capital realizadas, com uma taxa de execução de 42,1%.

A análise comparativa relativamente ao ano de 2005 revela um crescimento de 5,6% das receitas totais, devido às receitas correntes e às “*Outras Receitas*”, com aumentos de € 1.484 milhões, + 8,3%, e € 174,6 milhões, + 11,1%, respectivamente, já que as receitas de capital sofreram uma redução de € 460 milhões, - 21,3%, devida, na sua totalidade, à diminuição da receita de “*Activos financeiros*”, - 21,7%, já que nas restantes rubricas se observaram pequenos aumentos.

Para o aumento das receitas correntes, que se cifrou em € 1.484 milhões, o maior contributo foi das “*Transferências correntes*”, que cresceram € 843 milhões, 13%, com destaque para as transferências provenientes da Administração Central, enquanto o aumento das “*Outras receitas*” se ficou a dever ao crescimento do saldo do ano anterior, no valor de € 183 milhões, 13%.

Nas despesas, registou-se também um aumento relativamente à execução de 2005, embora mais moderado, 4,2%, no valor de € 833 milhões, explicado exclusivamente pelo crescimento das despesas



correntes no valor de € 969 milhões, + 5,5%, tendo-se assistido a uma redução de € 136 milhões, - 6,1%, das despesas de capital, em resultado da diminuição das aplicações financeiras, inscritas em “*Activos financeiros*”, no montante de € 154 milhões, - 7,2%, com pequenos aumentos nas restantes rubricas – “*Aquisição de bens de capital*” e “*Transferências de capital*”.

O crescimento das despesas correntes foi determinado pelo aumento das “*Transferências correntes*”, no valor de € 992 milhões, + 6,1%, decorrente, em especial, das transferências para as famílias, que representaram 89% das transferências efectuadas, e em que se verificou um crescimento de € 854 milhões, + 6%.

2. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

No Quadro I.18 apresenta-se a conta consolidada da administração central, que retrata, por subsector e de forma agregada, a execução orçamental dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da Segurança Social, em 2006, excluídos os movimentos de verbas internos a cada subsector, e entre os três subsectores, evidenciando os principais agregados da receita e despesa e os saldos registados no final do ano.

Quadro I.18 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social
(óptica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. central	Seg. Social	Adm. central e Seg. Social
Receitas correntes (a)	35 436	21 150	45 772	19 448	58 443
Despesas correntes	39 869	20 324	49 379	18 610	61 211
Saldo corrente	-4 433	826	-3 607	838	-2 768
Receitas de capital	489	1 559	1 507	34	1 499
Despesas de capital	3 196	1 459	4 115	85	4 158
Saldo global sem activos financeiros	-7 140	925	-6 214	787	-5 427
(em percentagem do PIB)	-4,6%	0,6%	-4,0%	0,5%	-3,5%
Saldo primário	-2 743	943	-1 799	789	-1 010
(em percentagem do PIB)	-1,8%	0,6%	-1,2%	0,5%	-0,7%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	351	-165	186	330	516
Saldo global incluindo activos financeiros	-7 491	1 090	-6 401	457	-5 943
(em percentagem do PIB)	-4,8%	0,7%	-4,1%	0,3%	-3,8%

(a) No Quadro 5 da Conta Geral do Estado estão incluídas, indevidamente, nas “Receitas correntes”, as reposições não abatidas nos pagamentos.

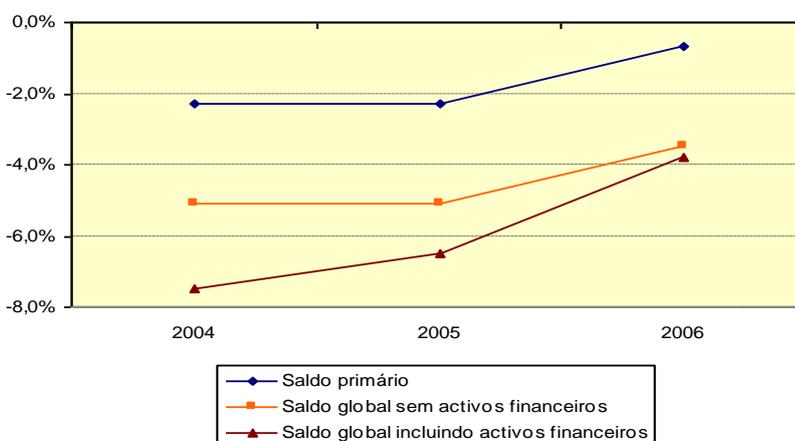
Fonte: CGE/2006, Quadro 5.

Verifica-se que em 2006 o défice (saldo global incluindo activos financeiros) da Administração Central e da Segurança Social se cifrou em € 5.493 milhões, correspondente a - 3,8% do PIB, devido, principalmente, ao saldo negativo apresentado pelos serviços integrados, € - 7.491 milhões, o que se explica por este subsector contribuir em grande medida para o financiamento dos restantes, nos quais se registaram saldos positivos de € 1.090 milhões e € 457 milhões, nos serviços e fundos autónomos e na Segurança Social, respectivamente. O saldo global sem activos financeiros e o saldo primário representaram - 3,5% e - 0,7% do PIB, respectivamente.

Relativamente ao ano anterior, em que se verificara uma estabilização face a 2004, observam-se, assim, em 2006, reduções do peso relativo dos referidos saldos no PIB, de 2,7 pontos percentuais (p.p.) do saldo global com activos financeiros (de - 6,5% em 2005 para - 3,8% em 2006), de 1,6 p.p. do saldo global com activos financeiros (- 5,1% e - 3,5%, respectivamente) e de 1.6 p.p. do saldo primário (- 2,3% e - 0,7%, respectivamente).

O gráfico seguinte ilustra a evolução dos saldos consolidados em percentagem do PIB no período 2004-2006.

Gráfico I.23 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % do PIB



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

No Quadro I.19 apresentam-se os valores relativos à execução do PIDDAC em 2005 e 2006, por fontes de financiamento, bem como os valores da despesa prevista no orçamento inicial para 2006.

Quadro I.19 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		2005	2006	
		Execução	Previsão inicial	Execução
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 025	1 969	1 703
	Outras fontes	676	777	495
Total – Financiamento Nacional		2 700	2 747	2 198
Financiamento Comunitário	Cap. 50	68	223	58
	Outras fontes	1 498	1 887	1 302
Total – Financiamento Comunitário		1 566	2 110	1 361
Total		4 266	4 857	3.559

Fonte: CGE/2006, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Mapa XV.



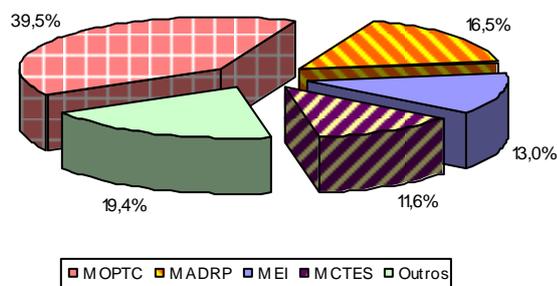
Observa-se, em termos globais, uma baixa taxa de execução face às previsões iniciais, de 73,3%, embora superior à que se registara em 2005, 63,4%. De notar, porém, que, relativamente ao ano anterior, as verbas orçamentadas sofreram em 2006 uma quebra de € 1.867 milhões, -27,8%, respeitando € 1.322 milhões, -32,5%, ao financiamento nacional e € 545 milhões, -20,5%, ao financiamento comunitário.

A fraca taxa de execução global registada resultou, principalmente, da escassa utilização do financiamento comunitário, que, no total, registou uma execução de 64,5% do orçamentado, sendo de referir, em especial, as dotações do Cap. 50, relativamente às quais a taxa de execução não ultrapassou 26,2%. Já o financiamento nacional apresentou, no total, uma taxa de execução de 80%: 86,5% no Cap. 50 e 63,7% nas “Outras fontes”.

Relativamente aos valores de 2005, a despesa global sofreu uma redução de € 707 milhões, -16,6%, acentuando-se a tendência observada naquele ano, em que se tinha verificado uma redução de 6,6%. Esta diminuição foi mais significativa relativamente à despesa com financiamento nacional, em que atingiu € 502 milhões, -18,6%, enquanto, relativamente ao financiamento comunitário, se assistiu a uma quebra de € 205 milhões, -13%.

No que respeita à distribuição da despesa por Ministérios¹, constata-se, à semelhança do ano anterior, o predomínio do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que realizou 39,5% da despesa total, seguindo-se os Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, com 16,5%, da Economia e Inovação, com 13%, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com 11,6%.

Gráfico I.24 – PIDDAC – Distribuição da despesa por Ministérios



Quando comparada com o valor do PIB, a evolução do PIDDAC na sua totalidade e a parte que se refere ao Capítulo 50 apresenta um decréscimo significativo relativamente a 2005. Assim, em 2005, o PIDDAC efectivamente realizado representou 2,9% do PIB, enquanto em 2006 esta percentagem não foi além de 2,3%. As percentagens homólogas para o Capítulo 50 foram de 1,4% e 1,1%, respectivamente.

¹ Cfr. Mapa XV – “PIDDAC 2006 – Execução anual”, da Conta Geral do Estado de 2006.

**Quadro I.20 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2004 – 2006
(óptica da contabilidade pública)**

(em milhões de euros)

	2004	2005	2006
Receitas correntes	52 314,5	54 980,1	58 442,7
Impostos directos	11 318,4	11 525,8	12 624,9
Impostos indirectos	17 915,6	19 771,0	20 959,7
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	15 984,6	17 010,3	17 334,4
Transferências correntes	2 515,2	2 308,8	2 388,7
das quais:			
Outros subsectores	20,1	34,3	27,0
Resto do Mundo – UE	2 021,2	1 823,6	1 850,5
Outras receitas correntes	4 580,7	4 364,2	5 135,0
Despesas correntes	57 850,3	60 272,1	61 211,0
Pessoal	17 525,9	18 434,4	17 779,4
Bens, serviços e outras despesas correntes	8 607,5	8 408,4	8 236,3
Encargos correntes da dívida	3 799,6	4 025,3	4 416,8
Transferências correntes	25 205,3	26 624,0	28 203,6
das quais:			
Outros subsectores	1 812,1	1 783,6	1 797,3
Resto do Mundo – UE	1 450,6	1 452,7	1 583,9
Subsídios	2 711,9	2 780,1	2 574,9
Saldo corrente	-5 535,8	-5 292,1	-2 768,3
Receitas de capital	3 379,1	2 370,3	1 499,3
Transferências de capital	3 096,2	2 018,7	973,6
das quais:			
Outros subsectores	3,6	11,4	7
Resto do Mundo – UE	1 184,2	808,9	891,4
Outras receitas de capital	282,9	351,6	525,7
Despesas de capital	4 767,4	4 546,5	4 158,0
Aquisição de bens de capital	2 052,7	1 284,9	1 088,5
Transferências de capital	2 680,2	3 232,2	3 045,2
das quais:			
Outros subsectores	1 536,4	1 546,6	1 505,5
Resto do Mundo – UE	0	0	0,5
Outras despesas de capital	34,5	29,5	24,3
Saldo global	-6 924,1	-7 468,3	-5 427,0
(em percentagem do PIB ^(*))	-4,8	-5,1	-3,5
Saldo primário	-3 124,4	-3 443,0	-1 010,2
(em percentagem do PIB)	-2,2	-2,3	-0,7
Activos financeiros líquidos de reembolsos	3 241,1	2 051,1	516,4
Saldo global incluindo activos financeiros	-10 165,1	-9 519,4	-5 943,4
(em percentagem do PIB)	-7,1	-6,5	-3,8

(*) Os valores do PIB utilizados neste quadro são os constantes do Quadro 2 – “Indicadores da evolução económica e financeira em Portugal”, da CGE/2006: € 144.274 milhões, € 149.021 milhões e € 155.289 milhões, em 2004, 2005 e 2006, respectivamente.

Fonte: CGE/2004, CGE/2005 e CGE/2006, Quadro 5.



Tribunal de Contas

TITULO II

*APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DO ESTADO*



TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Nesta parte do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 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 41.º 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 2006, Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que se passa a designar por Lei do Orçamento, foi aprovada pela Assembleia da República em 30 de Novembro de 2005, tendo, nos termos do seu artigo 108.º, entrado em vigor no dia 1 de Janeiro de 2006.

Como previsto na Lei de enquadramento orçamental¹, no n.º 2 do artigo 43.º, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, aprovou as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento, 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 2006, 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 € 7.596,0 milhões (8,5%), em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo. Através destas alterações, as receitas efectivas previstas e as dotações para despesas efectivas foram aumentadas em € 596,0 milhões (1,6%), mantendo-se o défice inicialmente previsto (€ 9.498,3 milhões).

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.

-
- ◆ Alterações consubstanciadas em transferências de verbas entre ministérios, capítulos ou funções, que não alteraram o montante global da despesa orçamentada:
 - ◇ Previstas genericamente na alínea a) do n.º 4 do artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental (alterações decorrentes de modificações das leis orgânicas do Governo ou dos ministérios ou da transferência ou sucessão de competências entre diferentes serviços);
 - ◇ Previstas no artigo 6.º da Lei do Orçamento (transferências decorrentes da Lei de Programação Militar, transferências entre laboratórios do Estado e outras);
 - ◇ Efectuadas no âmbito da execução dos programas orçamentais;
 - ◇ Resultantes da distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, tendo sido utilizados € 315,8 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço das dotações destinadas a despesas com pessoal (€ 151,6 milhões).

Na óptica da classificação funcional, as alterações referidas determinaram modificações na distribuição da despesa orçamentada, sendo de referir, em especial, os aumentos registados nas dotações com as classificações funcionais 4.01 – Operações da dívida pública (€ 7.000 milhões), 2.02 – Saúde (€ 214,4 milhões) e 1.03 – Segurança e ordem públicas (€ 164,3 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 correspondentes relações trimestrais facultadas pela Direcção-Geral do Orçamento, ascenderam no seu conjunto a € 4.754,1 milhões, o que correspondeu a 5,3% do total do orçamento anual.

Na óptica da classificação económica das despesas, em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 549,4 milhões (1,4%) que resultou, essencialmente, do reforço das dotações relativas a transferências correntes (€ 327,9 milhões, 1,6%), a despesas com pessoal (€ 286,6 milhões, 2,2%) e à aquisição de bens e serviços correntes (€ 279,1 milhões, 25,0%). As dotações para despesas de capital efectivas registaram um aumento de € 46,6 milhões (0,8%), devido, em particular, ao reforço das dotações relativas à aquisição de bens de capital (€ 45,9 milhões, 6,0%).

a.2) Orçamentos dos serviços e fundos autónomos

- ◆ Alterações que aumentaram os orçamentos da receita dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências provenientes de serviços e fundos autónomos e os passivos financeiros) em € 3.140,7 milhões, o que significou um acréscimo de 11,0% em relação ao valor da receita inicialmente prevista (€ 28.565,5 milhões). Destacam-se as alterações nos saldos da gerência anterior, com um acréscimo de € 2.213,4 milhões, constituindo 70,5% do referido aumento total da receita.
- ◆ Alterações aos orçamentos da despesa dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências para serviços e fundos autónomos e os passivos financeiros) em € 3.430,6 milhões, o que significou um acréscimo de 13,2% em relação ao valor inicial (€ 25.899,2 milhões). Para esse aumento contribuíram essencialmente as alterações para aquisição de bens e serviços (€ 1.482,6 milhões) e para outras transferências de capital (€ 665,8 milhões), que representaram, respectivamente, 43,2% e 19,4% do total.



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 verificou nas Contas de 2003 e 2005, em matéria de alterações orçamentais autorizadas pelo Governo mediante a abertura de créditos especiais, a dotação inscrita no 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, em 2006) por contrapartida do aumento da receita inscrita em “Passivos financeiros”, que constitui receita não efectiva.

Como o Tribunal tem salientado nos respectivos Pareceres, essas alterações orçamentais careciam de autorização da Assembleia da República porquanto, 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 competência da Assembleia da República, excepto as enumeradas no n.º 2 do mesmo artigo, onde não se incluem as alterações com contrapartida em receitas não efectivas. Deste modo, uma vez que a Lei de enquadramento orçamental não contempla a abertura de créditos especiais pelo Governo com contrapartida em “Passivos financeiros”, a referida alteração orçamental é ilegal.

b.1.2) Alterações orçamentais da competência do Governo

Tal como referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, apesar de a 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/2006

Recomenda-se ao Governo que, pela via legislativa prevista na Lei de enquadramento orçamental, defina as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da sua competência.

b.1.3) Transferências das receitas das privatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública

À semelhança do que foi observado nos dois anos anteriores, as transferências das receitas das privatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública foram classificadas na função 4.01 – Operações da dívida pública, quando, face à natureza das despesas em causa (transferências para serviços e fundos autónomos), a classificação correcta seria na função 4.02 – Transferências entre administrações públicas. Tal como salientado nos respectivos Pareceres, é também de referir que, no que respeita à classificação orgânica, essas transferências, que sempre tinham sido incluídas no Capítulo 60 – Despesas excepcionais, do Ministério das Finanças, passaram a integrar o Capítulo 07 – Gestão da dívida pública, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções nos valores da execução orçamental.

b.1.4) Estrutura da Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado referente a 2006 apresenta, genericamente, a estrutura e elementos previstos nos artigos 73.º a 76.º da Lei de enquadramento orçamental, com as seguintes excepções:

- ◆ Pelas razões previstas na própria lei, não são apresentados 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 relativo aos compromissos assumidos, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial destas entidades.
- ◆ Continuam a não constar da Conta em apreço os mapas informativos 5 – Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização, e 6 – Créditos extintos por confusão, previstos no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.

II – Execução do Orçamento da Receita

O Parecer sobre a execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2006 encontra-se suportado pela análise da execução da receita, 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 apreciação foi ainda complementada pela análise da informação reportada ao Tribunal até 28 de Fevereiro de 2007 sobre os créditos do Estado que foram objecto de cessão, em 19 de Dezembro de 2003, a qual teve por finalidade avaliar o grau de execução dessas dívidas, aferir a coerência e fiabilidade dessa informação e analisar as operações contabilísticas com reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2006.

1. RECEITA DO ESTADO

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 2002 a 2006, por totais de capítulos e seus agrupamentos.



Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada

(em milhões de euros)

Designação	Valor					Taxas nominais de crescimento (%)				
	2002	2003	2004	2005	2006	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	Média
Receitas correntes	30 295,3	30 650,2	30 695,1	32 198,4	35 106,9	1,2	0,1	4,9	9,0	3,8
Impostos directos	11 897,9	11 255,1	11 307,9	11 519,2	12 610,5	-5,4	0,5	1,9	9,5	1,5
Impostos indirectos	16 611,0	17 338,1	17 074,5	18 916,5	20 016,2	4,4	-1,5	10,8	5,8	4,8
Contribuições p/ SS, CGA e ADSE	97,7	92,9	94,4	99,4	102,7	-4,9	1,6	5,3	3,3	1,3
Taxas, multas e outras penalidades	281,0	361,6	476,7	410,3	651,1	28,7	31,8	-13,9	58,7	23,4
Rendimentos da propriedade	554,4	485,2	555,5	193,6	605,0	-12,5	14,5	-65,1	212,5	2,2
Transferências correntes	464,9	634,9	680,9	627,1	669,2	36,6	7,2	-7,9	6,7	9,5
Venda bens e serviços correntes	334,3	414,1	381,0	378,6	424,9	23,9	-8,0	-0,6	12,2	6,2
Outras receitas correntes	54,1	68,3	124,2	53,7	27,3	26,2	81,8	-56,8	-49,2	-15,7
Receitas de capital (sem passivos)	1 746,9	625,6	1 533,2	637,5	1 856,9	-64,2	145,1	-58,4	191,3	1,5
Venda de bens de investimento	571,8	77,5	10,6	125,3	178,4	-86,4	-86,3	1 082,1	42,4	-25,3
Transferências de capital	295,1	188,5	169,1	80,3	120,9	-36,1	-10,3	-52,5	50,6	-20,0
Activos financeiros	452,1	23,8	1 285,1	430,1	1 541,2	-94,7	5 299,6	-66,5	258,3	35,9
Outras receitas de capital	427,9	335,8	68,4	1,8	16,4	-21,5	-79,6	-97,4	811,1	-55,8
Outras receitas	504,7	405,5	456,2	525,9	502,7	-19,7	12,5	15,3	-4,4	-0,1
Recursos próprios comunitários	140,7	134,2	159,1	144,8	158,9	-4,6	18,6	-9,0	9,7	3,1
Reposições não abatidas	228,0	127,4	171,1	210,6	164,2	-44,1	34,3	23,1	-22,0	-7,9
Saldo da gerência anterior	136,0	143,9	126,0	170,5	179,6	5,8	-12,4	35,3	5,3	7,2
Receita efectiva	32 546,9	31 681,3	32 684,5	33 361,8	37 466,5	-2,7	3,2	2,1	12,3	3,6
Passivos financeiros	2 310,0	34 357,3	38 026,4	54 735,1	57 245,8	61,2	10,7	43,9	4,6	28,0
Total da receita	53 856,9	66 038,6	70 710,9	88 096,9	94 712,3	22,6	7,1	24,6	7,5	15,2
Operações extra-orçamentais	488,8	1 345,4	772,6	2 446,4	906,2	175,2	-42,6	216,6	-63,0	16,7
Total geral	54 345,7	67 384,0	71 483,5	90 543,3	95 618,5	24,0	6,1	26,7	5,6	15,2

Fonte: DGO (CGE de 2002 a 2006).

Verifica-se que, em 2006, o “Total da receita” registou um crescimento de € 6.615,4 milhões (7,5%) relativamente ao ano anterior, em consequência do aumento da “Receita efectiva” em € 4.104,7 milhões (12,3%) e dos “Passivos financeiros” em € 2.510,7 milhões (4,6%).

Para o acentuado crescimento da receita efectiva em 2006 contribuíram os aumentos registados em relação ao ano anterior principalmente nos capítulos “Activos financeiros” (€ 1.111,1 milhões), “Impostos directos” (€ 1.091,3 milhões), “Impostos indirectos” (€ 1.099,7 milhões) e “Rendimentos da propriedade” (€ 411,4 milhões). Em termos relativos é, sobretudo, de realçar o crescimento das “Outras receitas de capital” (811,1%), além dos já referidos “Activos financeiros” (258,3%) e “Rendimentos da propriedade” (212,5%).

No conjunto do período entre 2002 e 2006 registou-se uma taxa nominal média de crescimento do “Total da receita” de 15,2%, resultante do efeito conjugado do aumento médio dos “Passivos financeiros” (28,0%) e da “Receita efectiva” (3,6%), sendo apenas em 2006 que esta última cresceu a uma taxa superior à daqueles.

Os gráficos seguintes ilustram a evolução da receita líquida cobrada em termos de valores absolutos e relativos.

Gráfico II.1– Evolução da receita

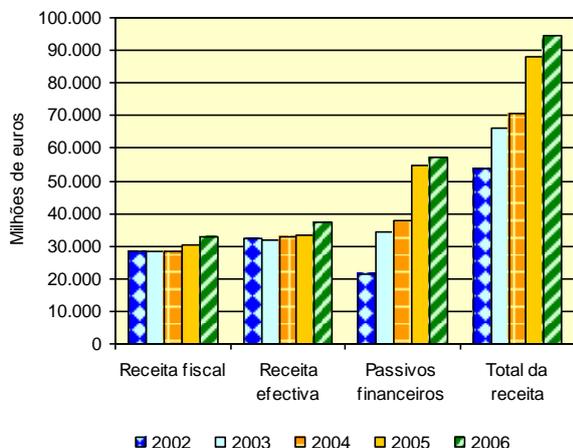
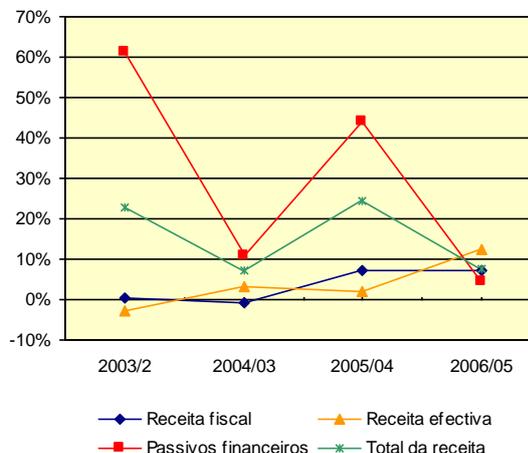


Gráfico II.2–Taxas de crescimento



No quadro seguinte apresentam-se os pesos do “Total da receita”, “Passivos financeiros”, “Receita efectiva”, “Receita fiscal” e “Receita efectiva não fiscal”, no Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB_{pm}), em cada um dos anos e na média do quinquénio.

Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB

(em percentagem)

Designação	2002	2003	2004	2005	2006	Média
Total da receita	39,8	47,7	49,0	59,2	61,0	51,7
Passivos financeiros	15,7	24,8	26,4	36,8	36,9	28,5
Receita efectiva	24,0	22,9	22,7	22,4	24,1	23,2
Receita fiscal	21,1	20,6	19,7	20,4	21,0	20,6
Receita efectiva não fiscal	3,0	2,2	3,0	2,0	3,1	2,7

Fonte: DGO (CGE de 2002 a 2006)

Como se verifica, os pesos do “Total da receita” no PIB, bem como dos “Passivos financeiros”, apresentam variações consideráveis de ano para ano em resultado das modificações neste capítulo, as quais, todavia, só devem ser apreciadas tendo em conta as alterações ocorridas no capítulo homólogo da despesa e em sede de análise da dívida pública.

Quanto ao total da “Receita efectiva”, verifica-se que representou na média do período 23,2% do Produto e, no último ano, 24,1%, que foi também o valor mais elevado.

Pode ainda observar-se que, em termos médios, a receita fiscal representou 20,6% do referido agregado macroeconómico, valor inferior em 0,4 pontos percentuais (p.p.) ao observado em 2006. Por sua vez, o conjunto da receita efectiva não fiscal representou na média do período 2,7% do PIB, tendo atingido o valor mais elevado no último ano (3,1%) e o mais baixo no imediatamente anterior (2,0%).

Tomando como deflatores as taxas de variação dos preços implícitas no PIB obtém-se, em relação ao conjunto do período entre 2002 e 2006 e para os totais da receita efectiva e da receita fiscal, taxas reais de crescimento médio anual de 0,7% e 0,5%, respectivamente, enquanto aquele agregado regista uma



taxa de 0,6%.¹ Em relação a 2006 apuram-se para os totais da “Receita efectiva” e da “Receita fiscal” taxas reais de crescimento de 9,2% e 4,2%, respectivamente, bastante superiores à do PIB que foi de apenas 1,3%.

a.2) Modelo de contabilização da receita em 2006

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2006, 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 2006 e designado por “Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita do Estado a partir de Janeiro de 2006” que são similares às difundidas desde o processo de contabilização de 2003, ou seja, desde a implementação do Sistema de Gestão de Receitas e do Sistema Central de Receitas.

Em 2006, 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 Tesouro², 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 397 centros de receita (balcões) e 17 operações de execução, mais três (cobrança coerciva, pagamento escritural de reembolsos e pagamento escritural de restituições) do que as utilizadas no ano anterior, 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 394 balcões, afectos às receitas de impostos sobre o rendimento, do imposto sobre o valor acrescentado e do imposto do selo, às restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças, às receitas obtidas pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças, aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de multi-imposto, à receita do Estado arrecadada em execução fiscal, aos valores arrecadados no âmbito do regime excepcional de regularização tributária, às receitas dos impostos de circulação e de camionagem e, a partir de 2006, aos rendimentos abrangidos pela Directiva da Poupança³ e à receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação.

No que se refere aos restantes três balcões, dois foram utilizados pela Direcção-Geral do Tesouro para o registo de receitas por movimentos escriturais e não escriturais e um pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo para a contabilização das receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

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);

¹ Obtido pelos serviços do Tribunal a partir dos elementos publicados na Conta Geral do Estado.

² Nos termos do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, que aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, a Direcção-Geral do Tesouro passou a designar-se Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

³ Directiva n.º 2003/48/CE do Conselho, de 3 de Junho de 2003.

- ◆ Do prazo determinado por aquela direcção-geral (até 31 de Março de 2007) para a conciliação e inserção no Sistema de Gestão de Receitas da informação sobre a receita orçamental de 2006.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma mais objectiva, o Tribunal tem vindo a determinar, desde o ano de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência, dos graus de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros.

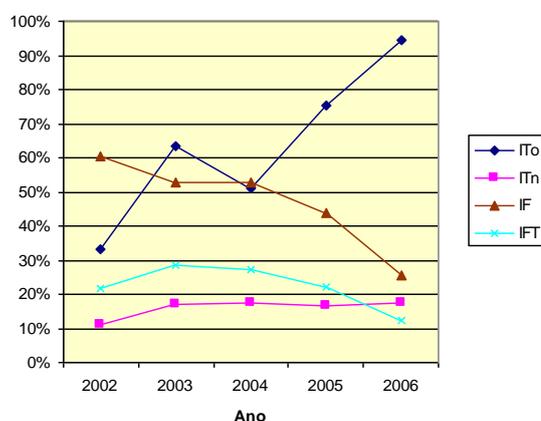
No quadro e no gráfico seguintes pode observar-se a evolução dos Indicadores de Tempestividade da informação original (ITo) e da informação definitiva (ITn) e dos Indicadores de Fiabilidade (IF) e de Fiabilidade Tempestiva (IFT)¹ da informação original face à definitiva.

Quadro II.3 – Evolução dos indicadores globais

(em percentagem)

Ano	ITo	ITn	IF	IFT
2002	33,3	11,1	60,6	21,8
2003	63,2	17,0	52,9	28,5
2004	50,9	17,3	52,9	27,4
2005	75,4	16,6	43,8	22,1
2006	94,4	17,4	25,5	12,5

Gráfico II.3 – Evolução dos indicadores globais



No ano de 2006, a duração do período tempestivo correspondeu quase ao tempo necessário (94,4%) para registar a informação original mas apenas a 17,4% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que reforçam a evolução positiva da primeira e confirmam a estagnação da última já verificadas em anos anteriores.

¹ O Indicador de Fiabilidade Tempestiva representa o peso relativo da informação imputada ao período tempestivo face à 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.



O valor da informação original correspondeu a 25,5% do valor da informação total, o que não só representa uma clara regressão do nível obtido para o ano anterior (43,8%) como a confirmação da tendência regressiva que se verifica desde 2002.

A conjugação da subida do indicador de tempestividade da informação original com a descida do indicador de fiabilidade significa que não se verifica progresso efectivo, uma vez que a redução dos prazos de contabilização da informação original tem como contrapartida o aumento do peso relativo das posteriores alterações dessa informação.

O valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu apenas a 12,5% do valor da informação total. Apesar do aumento da tempestividade da informação original, a regressão do nível de fiabilidade teve como consequência uma evolução negativa do indicador de fiabilidade tempestiva de 2005 (em que atingiu 22,1%) para 2006.

a.3) Resultados Globais

Procedendo à comparação da informação constante da versão do Sistema Central de Receitas extraída em 31 de Maio de 2007 e remetida, como definitiva, pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal, e os valores inscritos na Conta Geral do Estado, mantém-se a divergência apurada em saldo transitado de liquidação, no valor de € -340,4 milhares, apesar de em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, o Instituto de Informática ter informado de que a mesma já se encontrava corrigida.

Do confronto entre os 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, constatou-se que, embora não se tenham apurado diferenças globais entre os dois sistemas, são significativas as divergências apuradas quando consideradas isoladamente as receitas afectas a cada um dos balcões o que revela que estas são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face à Contabilidade do Tesouro.

Para efeito da análise efectuada ao apuramento da receita efectiva, por entidades, de acordo com os valores registados na contabilidade do Tesouro não foi possível obter a discriminação da totalidade da cobrança, por serviço cobrador, nomeadamente para a receita arrecadada em execução fiscal e em processos de contra-ordenação e para a cobrança obtida por operações escriturais. A referida análise permitiu verificar que:

- ◆ A cobrança afecta a 2006 totalizou € 47.725,6 milhões, mais € 3.333,4 milhões (7,5%) do que no ano anterior;
- ◆ Relativamente à parcela da cobrança para a qual foi possível identificar os respectivos serviços cobradores (€ 41.303,8 milhões), o valor obtido pelas entidades colaboradoras (40,9%) superou o arrecadado pelas Caixas da Direcção-Geral dos Impostos (35,6%), pelas Caixas da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (17,9%) e pelas Caixas da Direcção-Geral do Tesouro (5,6%);
- ◆ Dos € 16.883,3 milhões cobrados por entidades colaboradoras, € 11.643,6 milhões (69,0%) foram obtidos pelos Correios de Portugal, € 3.455,8 milhões (20,5%) pelas instituições de crédito e € 1.783,9 milhões (10,6%) pela Sociedade Interbancária de Serviços, tendo o peso relativo da receita cobrada pelos Correios de Portugal diminuído, face a 2005, a favor do das instituições de crédito e da Sociedade Interbancária de Serviços;

-
- ◆ Por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que atingiram € 2.657,3 milhões, mais € 273,1 milhões (11,5%) do que no ano anterior, cujos principais destinatários foram as Regiões Autónomas (52,0%) e a segurança social (23,8%);
 - ◆ Por sua vez, foram acrescidos € 57.245,8 milhões correspondentes ao valor dos passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento, o que representou um acréscimo de 4,6% face ao valor registado em 2005 (€ 54.735,1 milhões);
 - ◆ O impacto dos restantes movimentos de encerramento da Conta Geral do Estado e dos de compensação do encerramento da Conta Geral do Estado anterior correspondeu à dedução de € 18,8 milhões quando no ano anterior se tinha traduzido pelo acréscimo de € 25,8 milhões;
 - ◆ Ao valor remanescente (€ 102.295,4 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais e reposições abatidas que atingiu € 6.676,9 milhões, mais € 451,2 milhões (7,2%) do que no ano anterior;
 - ◆ A receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais relativas a reposições abatidas nos pagamentos e sem os passivos financeiros, totalizou € 37.466,5 milhões o que representou um acréscimo de 12,3% (mais € 4.104,7 milhões) face ao ano anterior.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O conjunto de operações de execução utilizado para efeito da contabilização da receita voltou a não corresponder ao modelo instituído pela Direcção-Geral do Orçamento, preconizado nas instruções por si elaboradas, nas quais se explicitam, de forma detalhada, as regras de contabilização da receita do Estado com recurso ao Sistema de Gestão de Receitas. Estas instruções foram remetidas ao Tribunal de Contas, em Junho de 2003, com a indicação de que, conforme 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 ao final de Junho de 2007 não se verificou.

Recomendação 2 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação para 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.

Continuam a não ser utilizadas todas as operações de execução previstas na Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, o que implica, no caso da arrecadação da receita em execução fiscal que os valores que transitaram para execução fiscal, por falta de pagamento voluntário, tenham sido registados como liquidação e todas as anulações sido contabilizadas como anulação de liquidação.

Recomendação 3 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam utilizadas as operações de execução previstas na Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho e aprovadas pelo Ministro das Finanças as instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado.



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

Tendo em conta os elementos informativos descritos no artigo 76.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, no respeitante à receita do Estado, continuam a não ser incluídos no Volume II da Conta os mapas n.ºs 5 e 6, previstos nas alíneas e) e f) do n.º 2 do referido artigo, relativos a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização” e a “créditos extintos por confusão”, respectivamente.

O Tribunal tem defendido que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, deveria constar do mapa n.º 5 referente a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”.

Da mesma forma, continua a considerar que este mapa na Conta Geral do Estado de 2006 deveria registar o valor dos Créditos Substitutos que, durante este ano, passaram a integrar a Carteira de Créditos do Estado cedidos, o que não se verificou.

De salientar que no Relatório da Conta, no âmbito da execução orçamental das receitas do Subsector Estado (“Saldos Transitados das Receitas por Cobrar”), se refere que foram anuladas liquidações relativas a dívida substituída em 2005 e 2006, no valor total de € 1.621,0 milhões.

Recomendação 4 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que os referidos mapas integrem o Volume II da Conta e que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, passe a constar do mapa n.º 5, o qual respeita a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”.

A análise do processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2006 incluindo os procedimentos aplicados pelas entidades intervenientes nesse processo e os factos apurados e descritos levam o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre a forma como os resultados foram obtidos. O incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria, a falta de fiabilidade tempestiva da informação e a inconsistência admitida pelo modelo e os procedimentos utilizados continuam a demonstrar que a receita efectivamente obtida ainda não corresponde ao valor inscrito como tal na Conta Geral do Estado.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

No âmbito do processo de contabilização das receitas provenientes da transposição da Directiva da Poupança verificou-se que a Direcção-Geral dos Impostos desconhece quais os sujeitos passivos a que se referem as retenções na fonte de imposto sobre o rendimento de pessoas singulares e o período a que respeitam, só podendo o controlo vir a ser exercido através do confronto entre as transferências efectuadas pelos Estados membros e o valor total das retenções que venham a ser inscritas pelos sujeitos passivos no anexo J da declaração de rendimentos.

O Tribunal considera este controlo manifestamente insuficiente por depender integralmente do cumprimento de obrigações declarativas pelos sujeitos passivos reconhecendo, no entanto, a dificuldade da Direcção-Geral dos Impostos em ultrapassar os condicionalismos que decorrem das condições de prestação da informação previstas no regime legal para o período de transição.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para avaliar de forma positiva o sistema de contabilização e controlo da Execução do Orçamento da Receita do Estado.

Da apreciação feita à informação registada no Sistema Central de Receitas conclui-se que o indicador de fiabilidade tempestiva não chegou a atingir o nível de 30% para nenhum dos cinco anos (de 2002 a 2006) em que foi aplicado, tendo-se verificado uma regressão desde 2004 e que o nível mínimo (12,5%) foi apurado relativamente ao ano de 2006. Esta situação traduz, na prática, o incumprimento da maior parte das recomendações que, neste âmbito, o Tribunal tem vindo a formular e a reiterar em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

O Tribunal não pode considerar aceitável que mais de 70% da informação contabilística seja alterada após os prazos determinados para registo da mesma, tanto mais que esta situação já ocorre há cinco anos consecutivos e se trata de contabilizar a Receita do Estado por serviços integrados no mesmo Ministério.

Os resultados obtidos com a aplicação do indicador de fiabilidade tempestiva revelam que as entidades cuja informação relativa a 2006 apresenta menor fiabilidade tempestiva foram a Direcção-Geral dos Impostos (14,0%) e a Direcção-Geral do Tesouro (4,5%), mas esta última apenas por o registo dos passivos financeiros se ter verificado apenas em 31 de Maio de 2007, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2006. Considerando apenas a receita efectiva, o indicador de fiabilidade tempestiva da Direcção-Geral do Tesouro aumenta de 4,5% para 87,8% (passando do pior para próximo do melhor desempenho) e o indicador de fiabilidade tempestiva global de 12,5% para 18,9%, por ter passado a ser menos penalizado pela dimensão e atraso das alterações (reflectidos no indicador de fiabilidade da informação original que passa de 13,2% para 20,0%).

No caso da Direcção-Geral dos Impostos, o indicador de fiabilidade tempestiva apurado (14,0%) relativamente ao ano de 2006 foi influenciado negativamente pelas alterações à informação original, cujo valor absoluto correspondeu a 68,7% do valor da respectiva informação total.

Da caracterização do modelo de contabilização e da análise dos níveis apurados pelos indicadores globais, 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.

Verificou-se mais uma vez que, por via de erros ou de alterações aos procedimentos de contabilização, os valores constantes do Sistema Central de Receitas podem variar de forma imprevisível, até ao encerramento da respectiva Conta Geral do Estado, o que distorcendo a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, coloca em causa o acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado, conforme tem sido reportado pelo Tribunal.

Continua assim por cumprir, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, a finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que consiste 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.

Recomendação 5 – PCGE/2006

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.



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-valor dos movimentos, o que provoca desfazamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ Inexistência de transmissão automática, fiável e tempestiva da informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização, para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da Conta Geral do Estado, mantendo-se o sucessivo registo, por diversos serviços, dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si.

Recomendação 6 – PCGE/2006

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.

Apesar de, relativamente à informação definitiva, não se verificarem diferenças globais entre a Contabilidade do Tesouro e o Sistema Central de Receitas, continuam a ser significativas as divergências apuradas quando consideradas isoladamente as receitas afectas a cada um dos balcões o que revela que estas são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face ao reflectido na Contabilidade do Tesouro.

Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004 que o Tribunal vem alertando 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 Direcção-Geral do Tesouro, resultante da reestruturação operada na Contabilidade do Tesouro relativamente às contas de Receita do Estado.

O facto de a Direcção-Geral dos Impostos 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 enquanto na contabilidade do Tesouro ela é classificada como receita de multi-imposto, constitui, como já foi referido, uma limitação 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 7 – PCGE/2006

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 forem 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.

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 Direcção-Geral do Tesouro e a 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;
 - ◆ O valor da receita não efectiva 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 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.

O Tribunal considera 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.

2. Dívidas Fiscais Objecto de Cessão

A) Visão Global

A informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada é prestada pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário em relatórios mensais (contendo 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 (30 de Setembro de 2003) 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 28 de Fevereiro de 2006 e 28 de Fevereiro de 2007 foram produzidos pela Direcção-Geral dos Impostos e enviados ao cessionário 13 relatórios mensais e dois semi-anuais (referentes ao quinto e sexto períodos de cobrança). 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 2006 e a informação de cobrança constante daqueles relatórios.

Através da análise do quadro seguinte, elaborado a partir dos referidos relatórios, é possível constatar que as substituições, efectuadas até ao final do sexto período de cobrança, não alteraram o valor nominal dos créditos cedidos.



Quadro II.4 – Variação da carteira de créditos do Estado entre 28-02-2006 e 28-02-2007

(em milhões de euros)

Tipo de crédito	Carteira de Créditos em 28-02-2006	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-2006	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-2007
IRS	1 175,7	46,2	46,2	1 175,7	22,1	22,1	1 175,7
IRC	2 572,4	112,3	112,3	2 572,4	65,5	65,5	2 572,4
IVA	5 255,9	176,6	176,6	5 255,9	79,3	79,3	5 255,9
Outros	442,2	7,9	7,9	442,2	10,2	10,2	442,2
Total	9 446,1	343,1	343,1	9 446,1	177,1	177,1	9 446,1

Fonte: Relatórios enviados pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário.

A análise deste quadro revela, também, que a variação verificada na Carteira de Créditos do Estado objecto de cessão consistiu na substituição de € 343,1 milhões de dívidas (3,6% do valor nominal da Carteira), até 31 de Agosto de 2006, e de € 177,1 milhões (1,9%), até 28 de Fevereiro de 2007. Desta forma, 5,5% (correspondentes a € 520,2 milhões) do valor nominal da Carteira foi substituído no período em análise, através da utilização de 76.134 Créditos Substitutos.

Tendo em conta que os valores de cobrança previstos pelo cessionário não distinguem entre créditos do Estado e créditos da segurança social, para obter uma previsão de cobrança de créditos do Estado aplicou-se à previsão global a quota de 82,6% que corresponde ao peso relativo dos créditos do Estado no valor nominal dos créditos cedidos. Com base nos valores previstos e nos valores registados nos relatórios semi-anuais, apresenta-se no quadro seguinte o grau de execução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão.

Quadro II.5 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão

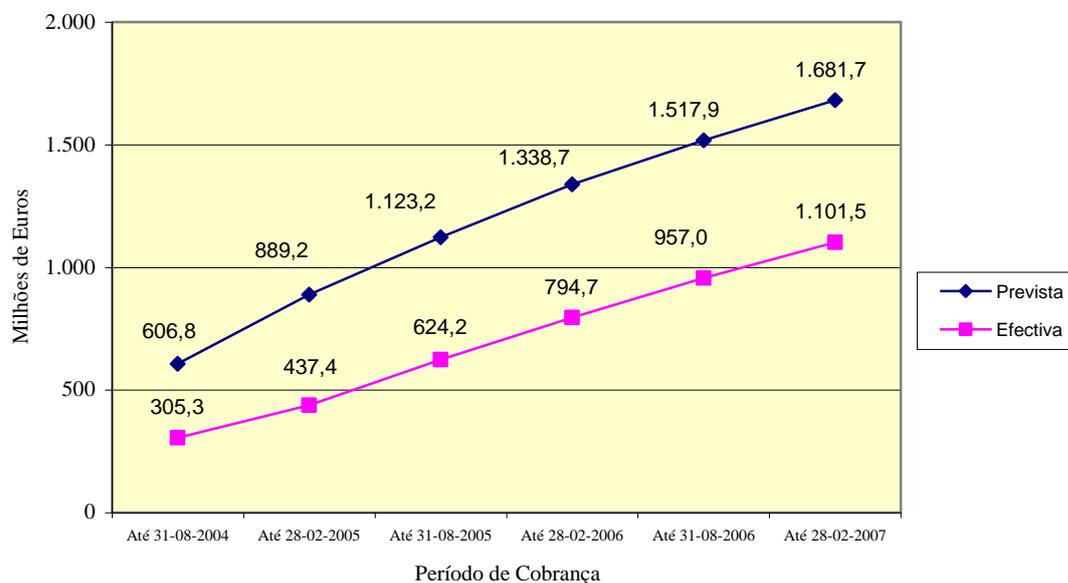
(em milhões de euros)

Relatório Semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		Período	Acumulada	Período	Acumulada	Período	Acumulada
1	31-08-2004	606,8	606,8	305,3	305,3	50,3	50,3
2	28-02-2005	282,4	889,2	132,1	437,4	46,8	49,2
3	31-08-2005	234,1	1 123,2	186,8	624,2	79,8	55,6
4	28-02-2006	215,5	1 338,7	170,5	794,7	79,1	59,4
5	31-08-2006	179,2	1 517,9	162,3	957,0	90,6	63,0
6	28-02-2007	163,8	1 681,7	143,9	1 101,5	87,9	65,5

Fonte: Documentos contratuais (cobrança prevista) e relatórios enviados pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário (cobrança efectiva).

Conforme se pode verificar no gráfico seguinte, em 28 de Fevereiro de 2007, 41 meses após a data da separação da Carteira, o grau de execução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (na qual se incluem os juros de mora que não estavam contidos no valor da dívida cedida) era de 65,5% da previsão apresentada nos documentos contratuais.

Gráfico II.4 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada)



No final do sexto período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão, excluindo juros moratórios acrescidos, correspondia a 9,0% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões). Note-se que as substituições e as anulações efectuadas nesse período correspondiam, respectivamente, a 24,7% e 9,4% do valor nominal da Carteira, como se observa no quadro seguinte:

Quadro II.6 – Créditos substitutos, créditos violados, anulações, declarações em falha e cobranças

(em milhões de euros)

Designação	Do Primeiro ao Quarto Relatórios semi- anuais	Quinto Relatório semi- anual	Sexto Relatório semi- anual	Total	Em % da Carteira da Créditos em 30-09-2003
Créditos Substitutos	1 815,8	343,1	177,1	2 336,0	24,7
Créditos Violados	1 815,8	343,1	177,1	2 336,0	24,7
Anulações	872,0	-52,6	65,5	884,9	9,4
Declarações em falha	661,3	118,8	235,2	1 015,4	10,7
Cobranças	619,3	122,3	111,1	852,7	9,0

Fonte: Relatórios enviados pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário.

As operações contabilísticas efectuadas para efeito da execução do Orçamento do Estado de 2006 consistiram na dedução, à receita desse ano, da cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão e na redução da receita de Estado em dívida, como resultado da anulação das liquidações correspondentes aos novos créditos acrescidos à Carteira, para efeito de substituição de dívida em 2005 e 2006.



A cobrança realizada em 2006 de créditos fiscais que foram objecto de cessão foi de € 317,3 milhões¹ e representou 27,5% da cobrança coerciva nesse ano no montante de € 1.152,8 milhões, dos quais € 835,5 milhões foram registados em receita do Estado. A cobrança de dívidas respeitantes a impostos sobre o rendimento foi de € 108,5 milhões e correspondeu a 0,9% da receita líquida IRS e IRC registada na Conta Geral do Estado de 2006 (€ 12.566,3 milhões), enquanto a cobrança de dívidas referentes a IVA foi de € 113,9 milhões e correspondeu a 0,9% da receita líquida deste imposto registada naquela Conta (€ 12.401,1 milhões). A restante cobrança de créditos cedidos, relativa a outras receitas do Estado, totalizou € 94,9 milhões, dos quais € 78,2 milhões respeitam a juros de mora.

Quadro II.7 – Cobranças efectuadas em 2006 no âmbito da cessão de créditos

(em milhões de euros)

Natureza	Cobrança	Má Cobrança	Cobrança corrigida
IRS	46,8	0,0	46,8
IRC	61,8	0,1	61,7
IVA	114,4	0,5	113,9
Outros	95,1	0,3	94,9
Total	318,2	0,9	317,3

Fonte: Informação fornecida pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo.

As substituições de dívidas cedidas efectuadas em 2005 e 2006 resultaram na redução do saldo das receitas por cobrar da responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos em € 1.621,0 milhões no final de 2006. Este ajustamento do saldo levou a uma redução da receita por cobrar de impostos sobre o rendimento no montante de € 825,7 milhões e de IVA no montante de € 651,5 milhões, o que representou, respectivamente, 26,1% e 19,5% da receita por cobrar destes impostos em 31 de Dezembro de 2006. No que respeita a outras receitas, a redução no saldo ascendeu a € 143,8 milhões, com principal incidência na receita por cobrar de juros compensatórios (€ 119,8 milhões).

Quadro II.8 – Discriminação das liquidações anuladas por natureza da receita

(em milhões de euros)

Receita	2005	2006	Total
IRS	66,3	59,3	125,6
IRC	490,7	209,3	700,0
Imposto do Selo	1,3	0,2	1,5
IVA	394,5	257,0	651,5
Juros Compensatórios	81,1	38,6	119,8
Juros de Mora	16,6	6,0	22,5
Total	1 050,6	570,4	1 621,0

Fonte: Informação fornecida pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo.

Como tem sido defendido pelo Tribunal, para além da dedução das cobranças de créditos do Estado objecto de cessão, os serviços administradores devem efectuar os registos contabilísticos relativos às dívidas excluídas da Carteira de Créditos, devido, nomeadamente, em caso de falência judicial do executado (uma vez que a dívida não se extingue), através da inclusão destas liquidações no Sistema

¹ Este valor é diferente do apurado nos relatórios enviados ao cessionário (€ 306,1 milhões), uma vez que os períodos de referência são diferentes.

de Gestão de Receitas. Por outro lado, devem excluir deste sistema o valor dos créditos acrescidos à Carteira de Créditos que correspondam a certidões de dívida emitidas após 23 de Setembro de 2003, data que serviu de referência para o apuramento do saldo final de liquidação deste ano.

A análise da documentação de suporte dos lançamentos efectuados no balcão afecto à receita do Estado arrecadada em execução fiscal permitiu identificar que o valor total comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária é superior em € 69,9 milhões ao valor registado pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo na operação de execução relativa à anulação de liquidação. Verificou-se que nos lançamentos efectuados não foram incluídas as anulações de liquidações referentes a coimas, a Imposto de Camionagem, a Imposto de Circulação e a Imposto sobre as Sucessões e Doações (cujo saldo não consta do Sistema de Gestão de Receitas), mas foram incluídas as anulações da parcela relativa aos juros liquidados cumulativamente com essas receitas, no valor de € 0,4 milhões.

No Relatório da Conta Geral do Estado de 2006 é indicado como sendo de € 500,5 milhões o valor dos créditos da Direcção-Geral dos Impostos extintos por prescrição em 2006, referindo o mesmo documento que, segundo aquela entidade, a maioria das prescrições respeita a dívida cedida.

Em 2006 foram pagos pelo cessionário, a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos, € 1,9 milhões, tendo, 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, de 18 de Dezembro, sido afectos à Direcção-Geral dos Impostos € 1,8 milhões, que os transferiu para o Fundo de Estabilização Tributária.

B) Observações e Recomendações

b.1) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

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 8 – PCGE/2006

O Tribunal continua a recomendar que deverá ser 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.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A informação contida nos ficheiros que foram enviados ao Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos relativa à composição da Carteira de Créditos, no período do quinto relatório semi-anual, é diferente da contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos.

Através da comparação dos ficheiros relativos à composição da Carteira de Créditos verificou-se, entre 28 de Fevereiro e 31 de Agosto de 2006, a redução de 23.262 créditos e a diminuição do seu valor nominal em € 323,8 milhões. Por sua vez, segundo os ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, deveria ter-se verificado a redução de 1.638 créditos na Carteira e a diminuição do seu valor nominal em € 197,4 milhões.



A informação contida nos ficheiros informáticos também não é coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2006. Enquanto que, de acordo com a informação contida no quinto relatório da Direcção-Geral dos Impostos para o cessionário, em relação à Carteira inicial, o número de créditos cedidos teria aumentado (mais 4.114) ao mesmo tempo que o respectivo valor nominal apresentava uma redução residual de € 3,10, de acordo com a informação fornecida pelo ficheiro sobre a situação da Carteira, os créditos cedidos não só cresceram em número (mais 227.578) como em valor nominal (mais € 1.754,4 milhões, dos quais € 1.169,1 milhões correspondem à sobrevalorização de dois créditos de IVA, que só foram corrigidos na situação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2007).

Também para o período relativo ao sexto relatório semi-anual se verificou que a informação contida nos ficheiros que foram remetidos ao Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos relativa à composição da Carteira de Créditos é diferente da contida nos ficheiros de Créditos Violados e dos Créditos Substitutos.

Através da comparação dos ficheiros relativos à composição da Carteira verificou-se, entre 31 de Agosto de 2006 e 28 de Fevereiro 2007, a redução de 210 créditos e a diminuição do valor nominal em € 1.149,9 milhões. Por sua vez, segundo os ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, deveria ter-se verificado o acréscimo de 569 créditos na Carteira e a diminuição do seu valor nominal em € 2.046,5.

Saliente-se, no entanto, que a informação contida no ficheiro de Créditos Violados é coincidente com a mesma informação constante do relatório, no que respeita ao valor em causa, apesar de incluir mais 4.907 créditos. Por sua vez, o ficheiro de Créditos Substitutos contém o mesmo número de créditos que o respectivo quadro do relatório, sendo residual a divergência apurada relativamente ao respectivo valor (€ 2.046,4).

Para além de não ser coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos também não é coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2007. Enquanto que, de acordo com a informação fornecida pelo relatório, o número de créditos cedidos teria aumentado (mais 5.476) e o respectivo valor nominal apresentava uma redução residual de € 0,12 face à Carteira inicial, a informação contida no ficheiro sobre a situação da Carteira mostrava que os créditos cedidos não só continuavam a crescer em número (mais 227.368) como em valor nominal (mais € 604,5 milhões).

Face à análise efectuada, o Tribunal considera que se mantém toda a pertinência e oportunidade das observações efectuadas desde 2004, ou seja, que a Direcção-Geral dos Impostos continua a não dispor de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e de controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios. As divergências identificadas são consequência da incapacidade dessa direcção-geral em discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário, o que coloca em causa a fiabilidade dessa informação e a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal. Registe-se, no entanto, a melhoria verificada na qualidade da informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos sobre Créditos Violados e Créditos Substitutos, com referência ao período do último relatório semi-anual em análise.

Recomendação 9 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação, já expressa desde o 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 ao apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.

III – Execução do Orçamento da Despesa e Evolução do Saldo Global Consolidado da Administração Central

No presente capítulo procede-se à análise da execução do orçamento da despesa registada na Conta Geral do Estado de 2006, bem como da evolução do saldo global consolidado da administração central no período 2002–2006. Numa primeira parte (A), examina-se a evolução das despesas da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), incluindo o pagamento em 2006 de despesas de anos anteriores, e do respectivo saldo consolidado. 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.

a.1) Evolução das despesas, receitas e saldo global consolidado da administração central no período 2002–2006

A evolução das despesas consolidadas da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) no período 2002–2006, excluindo as transferências intra e entre estes subsectores, bem como as despesas classificadas em activos financeiros¹ e passivos financeiros, foi a que se apresenta no quadro e gráfico seguintes.

Quadro II.9 – Evolução da despesa consolidada da administração central

(em milhões de euros)

Despesas	2002	2003	2004	2005	2006
Serviços integrados ^(a)	37 044,9	36 508,3	40 645,3	42 076,3	43 064,4
Serviços e fundos autónomos ^(b)	20 417,7	19 682,8	22 504,8	22 231,7	21 783,1
Administração central ^(c)	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6
Taxa de crescimento anual	9,8%	-0,1%	10,2%	3,1%	0,6%
Taxa de crescimento média anual (2002–2006)	3,4%				

(a) Excluídas as transferências entre serviços integrados.

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

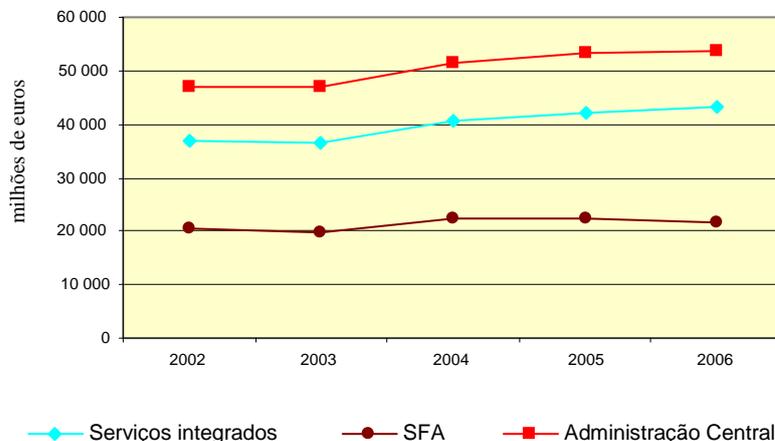
(c) Excluídas as transferências entre as entidades que integram cada subsector, bem como as transferências entre os dois subsectores.

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2002 a 2006, Quadros da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” de cada ano.

¹ Note-se que embora a análise destas despesas permita, em alguns casos, obter indicadores úteis, excluem-se deste modo, indistintamente, despesas como 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, e a aplicação das receitas do produto das privatizações em aumentos de capital de empresas públicas, que têm outra natureza. Todavia, uma vez que os valores registados na Conta, especialmente antes de 2003, não permitem uma consolidação dos activos/passivos financeiros adquiridos/emitidos entre os referidos subsectores da Administração Central, optou-se pela sua exclusão na totalidade.



Gráfico II.5 – Evolução da despesa consolidada da administração central



No quadro seguinte relaciona-se a evolução das receitas e das despesas da Administração Central, excluindo activos e passivos financeiros, e do saldo global, com a do PIB, no período 2002–2006.

Quadro II.10 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da Administração Central e PIB	2002	2003	2004	2005	2006	Taxa de crescimento média anual
Receitas	42 393,1	43 211,3	44 347,6	45 391,4	47 279,2	2,8%
Despesas	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6	3,4%
Saldo global	-4 452,5	-3 575,1	-7 200,4	-7 766,1	-6 214,4	8,7%
PIB	135 433,9	138 582,1	144 128,0	148 851,7	155 131,1	3,5%
Receitas em % do PIB	31,3%	31,2%	30,8%	30,5%	30,5%	
Despesas em % do PIB	34,6%	33,8%	35,8%	35,7%	34,5%	
Saldo global em % do PIB	-3,3%	-2,6%	-5,0%	-5,2%	-4,0%	

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2002 a 2006, Quadros da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” de cada ano, para as receitas, despesas e saldos globais, e INE “Produto interno bruto a preços correntes” (base 2000)”, informação recolhida em Novembro de 2007, para o PIB.

No período em apreço, as despesas da administração central, tiveram um crescimento médio anual de 3,4%, passando de € 46.845,6 milhões em 2002 para € 53.493,6 milhões em 2006. Esse crescimento foi ligeiramente inferior ao do PIB, em que se verificou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 3,5%. Em relação ao ano anterior, aquelas despesas diminuíram, em percentagem do PIB, de 35,7% para 34,5%, ou seja, 1,2 pontos percentuais.

O crescimento médio das receitas foi inferior quer ao das despesas quer ao do PIB, tendo-se situado em 2,8%, passando de € 42.393,1 milhões em 2002 para € 47.279,2 milhões em 2006. Em 2005 e 2006 as receitas mantiveram a mesma percentagem no PIB, 30,5%.

Como consequência, o saldo global passou de € -4.452,5 milhões em 2002 para € -6.214,4 milhões em 2006, o que significou um aumento do défice em € 1.761,9 milhões. Em 2006, verificou-se uma

redução do saldo global comparativamente ao ano anterior, em € 1.551,7 milhões – passando de € -7.766,1 milhões em 2005 para € -6.214,4 milhões em 2006. Em percentagem do PIB, o saldo global da administração central passou de - 5,2% para - 4,0%, uma melhoria de 1,2 p.p., que ficou a dever-se à diminuição verificada na despesa em percentagem do PIB, uma vez que se manteve a percentagem referente à receita.

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

Em 2006, a despesa efectiva do subsector dos serviços integrados (excluindo passivos financeiros) ascendeu a € 44.957,3 milhões, o que representa um acréscimo de € 1.801,3 milhões (4,2%) em relação ao ano anterior¹, resultante do aumento das despesas correntes, em € 1.243,6 milhões (3,2%), e das despesas de capital, em € 557,6 milhões (12,3%).

No que respeita à estrutura da despesa efectiva, verificou-se um reforço de 0,8 p.p. do peso das despesas de capital no total das despesas, por contrapartida em igual redução do peso relativo das despesas correntes. Saliente-se que estas últimas representaram 88,7% das despesas efectivas, devido, essencialmente, ao elevado peso das transferências correntes (44,7%), das quais 39,3% se destinaram a administrações públicas, e das despesas com pessoal (29,6%).

Considerando a despesa efectiva, salientam-se as seguintes variações:

Despesas que, em 2006, aumentaram em relação ao ano anterior

- ◆ Acréscimo das transferências correntes, em € 1.213,0 milhões (6,4%), essencialmente em resultado dos aumentos das transferências para:
 - ◇ a segurança social, em € 713,8 milhões (14,7%), salientando-se o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, com € 707,5 milhões, dos quais € 704,6 milhões pagos pelo Gabinete do Ministro (passou de € 4.844,1 milhões, em 2005, para € 5.548,7 milhões, em 2006²);
 - ◇ os serviços e fundos autónomos, em € 328,4 milhões (3,3%), destacando-se o incremento de € 442,6 milhões registado pelo Ministério das Finanças e Administração Pública, dos quais € 430,2 milhões para a Caixa Geral de Aposentações, sendo € 429,5 provenientes do acréscimo da taxa do IVA³. Em sentido contrário, destaca-se a diminuição de € 122,8 milhões verificada no Ministério da Justiça, essencialmente em resultado de terem cessado, em 2006, as transferências para o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (que no ano transacto ascenderam a € 150,0 milhões);

¹ 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 II.9 – “Evolução da despesa consolidada 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 3.4 do Volume II.

² Relativamente a este aumento, destaca-se o elevado crescimento das verbas referentes ao IVA, resultante da subida da taxa de 19% para 21%, determinada pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, que consignou aquele acréscimo, em partes iguais, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações. Assim, do referido crescimento das transferências, no montante de € 704,6 milhões, € 329,1 milhões respeitam à transferência das verbas do IVA consignadas à segurança social, cujo montante passou de € 125,0 milhões em 2005 para € 454,1 milhões em 2006, o que representa um acréscimo de 263,3%.

³ As transferências para a Caixa Geral de Aposentações provenientes do acréscimo da taxa do IVA passaram de € 56,0 milhões em 2005 para € 485,5 milhões em 2006, o que representa um aumento de 767,7%.



- ◇ entidades fora das administrações públicas, em € 135,6 milhões (5,9%), dos quais € 115,2 milhões para o “resto do mundo”, com destaque para as verbas transferidas pelo Ministério das Finanças e Administração Pública a título de Recursos Próprios Comunitários (com um acréscimo de € 123,0 milhões).
- ◆ Aumento das transferências de capital, em € 985,2 milhões (31,0%), onde se destacam as transferências para serviços e fundos autónomos, com € 1.075,8 milhões (118,7%, evidenciando-se o aumento, de € 1.102,2 milhões, das transferências das receitas das privatizações, do Ministério das Finanças e Administração Pública para o Fundo de Regularização da Dívida Pública).
- ◆ Acréscimo das despesas com juros e outros encargos, em € 428,8 milhões (10,8%), essencialmente com juros da dívida pública (€ 428,7 milhões).

Despesas que, em 2006, diminuíram em relação ao ano anterior

- ◆ Diminuição das despesas com pessoal, em € 371,8 milhões (-2,7%), dos quais € 218,5 milhões em remunerações certas e permanentes e € 146,4 milhões em encargos com a segurança social. Quanto à variação das despesas com pessoal por ministério, constata-se que apenas um registou acréscimo de despesa (o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em € 0,1 milhões), merecendo destaque as reduções observadas nos seguintes ministérios:
 - ◇ Ministério da Educação, em € 106,9 milhões, dos quais € 101,7 milhões nos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário. De acordo com a informação prestada pelo Ministério das Finanças e Administração Pública, deveu-se à “(...) diminuição do número de professores dos ensinos básico e secundário contratados para o ano lectivo 2005/2006”;
 - ◇ Ministério das Finanças, em € 101,0 milhões, essencialmente pela redução de despesas com Pensões e Reformas, em € 178,4 milhões, compensadas pelo aumento de € 74,7 milhões da ADSE.

A redução referente a “Pensões e Reformas” é respeitante à rubrica de classificação económica “contribuições para a segurança social”, sendo habitualmente designada como “subsídio à Caixa Geral de Aposentações” ou “contribuição financeira”, destinada a equilibrar anualmente as receitas e despesas da Caixa Geral de Aposentações. Essa verba tem variado significativamente em cada ano, dependendo também da variação, em sentido inverso, de outras contribuições que a Caixa Geral de Aposentações receba. Em 2006, o principal acréscimo nas contribuições para a Caixa Geral de Aposentações verificou-se nas verbas transferidas a título de transferências correntes/contribuição do IVA (decorrente do acréscimo da taxa do IVA) que aumentou em € 429,5 milhões (passou de € 56,0 milhões, em 2005, para € 485,5 milhões, em 2006), conforme foi já referido.

O acréscimo das despesas da ADSE deveu-se essencialmente à rubrica encargos com a saúde (ascendeu a € 862,7 milhões, em 2005 e a € 937,4 milhões em 2006), sendo de notar que tais despesas tendem a crescer com a redução da despesa dos Serviços Sociais de outros Ministérios que comparticipavam nesse tipo de encargos.

- ◇ Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, em € 43,7 milhões, dos quais € 35,6 milhões correspondem à execução orçamental de 2005 dos organismos que, em 2006, passaram a integrar o subsector dos serviços e fundos autónomos (Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Laboratório Nacional de Investigação Veterinária e Direcção-Geral de Protecção das Culturas).

-
- ◆ Os activos financeiros reduziram-se em € 289,7 milhões (- 42,8%), sendo o Ministério das Finanças e da Administração Pública responsável por € 289,5 milhões, onde se destaca a Direcção-Geral do Tesouro, com uma diminuição de € 285,7 milhões, essencialmente, devido a diminuição em “acções e outras participações/sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas” (em € 451,2 milhões, dos quais € 284,8 relativos à empresarialização dos hospitais) e ao aumento em “unidades de participação/administração central – Estado” (€ 200,0 milhões), para a criação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde.

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

No ano em apreço, as despesas dos organismos pertencentes ao subsector dos serviços e fundos autónomos¹ que registaram os valores das suas contas de gerência no sistema de informação e gestão orçamental do qual foram extraídos os mapas da Conta Geral do Estado, excluindo as transferências para (outros) serviços e fundos autónomos, ascenderam a € 25.570,9 milhões, o que representou um decréscimo de € 1.685,3 milhões (- 6,2%).

Em 2006, uma vez mais, conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal, não foram registados naquele sistema os valores da conta da Assembleia da República (abrangendo, em 2006, as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social), pelo que a sua execução orçamental não figura nos referidos mapas da Conta Geral do Estado².

Em relação ao ano anterior, destacam-se as seguintes variações da despesa:

Despesas que, em 2006, aumentaram em relação ao ano anterior

- ◆ As transferências correntes efectuadas por serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências para outros serviços e fundos autónomos), que aumentaram € 413,9 milhões³ (5,4%). Destaca-se o aumento das transferências efectuadas pela Caixa Geral de Aposentações, em € 430,7 milhões (6,7%), essencialmente para pagamento de pensões e abonos a cargo do Estado e de outras entidades.

¹ Nas alterações na composição deste subsector, em 2006, destaca-se a saída, devida à empresarialização, dos hospitais de Santa Maria, de S. João, Distrital de Mirandela, do Outão e de Macedo de Cavaleiros e a transição para este subsector de anteriores serviços integrados (oito “laboratórios do Estado” e a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento).

² O orçamento inicial da Assembleia da República, aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 2006, ascendeu a € 88,3 milhões, não tendo sido registadas alterações ao nível do sistema de informação e gestão orçamental. De acordo com a Conta da Assembleia da República, apresentada separadamente na Conta Geral do Estado, as suas despesas totalizaram € 124,3 milhões, montante que inclui as verbas discriminadas nessa Conta como afectas às referidas Comissões e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (totalizando € 5,6 milhões).

³ No tocante às transferências para serviços e fundos autónomos, verificou-se uma diminuição de € 1.018,1 milhões, dos quais € 918,7 milhões no Ministério da Saúde (salientando-se o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com uma redução de € 920,3 milhões nas despesas classificadas como transferências para serviços e fundos autónomos do Serviço Nacional de Saúde, notando que os cinco hospitais empresarializados deixaram de pertencer ao subsector) e € 84,3 milhões no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (€ 82,0 milhões do Instituto do Emprego e Formação Profissional, resultando, essencialmente, da ausência de transferências para os centros de formação profissional, em 2006).



- ◆ As outras despesas correntes, que aumentaram € 13,5 milhões (20,1%), passando a ascender a € 80,5 milhões.

Despesas que, em 2006, diminuíram em relação ao ano anterior

Nas despesas dos organismos abrangidos, em cada ano, no subsector dos serviços e fundos autónomos destacam-se as seguintes diminuições:

- ◆ A despesa em subsídios foi reduzida em € 276,2 milhões (- 16,3%), totalizando € 1.420,1 milhões em 2006, tendo contribuído para essa redução, essencialmente, o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em € 217,2 milhões, relativos ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, e o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em € 58,7 milhões, destacando-se o Instituto do Emprego e Formação Profissional, com uma diminuição de € 57,4 milhões.
- ◆ As despesas com pessoal, que diminuíram € 274,7 milhões (- 6,4%), tendo passado de € 4.321,0 milhões, em 2005, para € 4.046,3 milhões, destacando-se:
 - ◇ as reduções verificadas no Ministério da Saúde, em € 264,7 milhões, resultado da já referida empresarialização de cinco hospitais que, em 2005, apresentavam € 313,4 milhões de despesas com pessoal, e, no Ministério da Justiça, essencialmente por via do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça que, em 2005, com a classificação económica despesas com pessoal/contribuições para a segurança social havia pago € 175,1 milhões à Caixa Geral de Aposentações, a título de regularização de prestações sociais em dívida;
 - ◇ em sentido inverso, os aumentos mais significativos resultam da despesa de organismos que, no ano anterior, pertenciam ao subsector dos serviços integrados, ascendendo a € 104,1 milhões.
- ◆ Também em relação ao ano anterior, a aquisição de bens e serviços verificou uma redução de € 137,5 milhões (- 2,0%), passando a ascender a € 6.598,8 milhões. Destaca-se a diminuição em € 188,3 milhões no Ministério da Saúde, que resulta, por um lado, da diminuição da despesa com essa classificação económica que havia sido contabilizada, em 2005, pelos cinco referidos hospitais empresarializados (€ 331,5 milhões), da diminuição verificada nas Administrações Regionais de Saúde¹ (€ 251,9 milhões), bem como das variações em 63 serviços, totalizando uma redução de € 221,8 milhões. Por outro lado, salienta-se o aumento em € 616,8 milhões das despesas do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde classificadas como aquisição de bens e serviços, classificação que abrange as verbas transferidas para os hospitais empresarializados (entre os quais, em 2006, passaram a estar incluídos os mencionados cinco hospitais). Nos restantes ministérios, os aumentos mais significativos resultam da despesa de serviços que no ano anterior pertenciam ao subsector dos serviços integrados, ascendendo a € 34,0 milhões.
- ◆ No tocante à despesa em activos financeiros, essencialmente em títulos de dívida pública (aplicações de tesouraria) que, em 2006, ascenderam a € 2.615,6 milhões, observou-se uma diminuição em € 1.194,9 milhões (- 31,4%), devida maioritariamente à registada pela Caixa Geral de Aposentações, em € 1.177,2 milhões.

¹ Refere-se, essencialmente, a pagamentos de participações do Estado em medicamentos vendidos nas farmácias e em meios complementares de diagnóstico.

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 2006, o pagamento de “dívidas transitadas de 2005” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 217,6 milhões e a € 690,8 milhões, totalizando € 908,4 milhões.

Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2007 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 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006” e as “dívidas transitadas de 2006 e pagas durante o primeiro semestre de 2007”, tendo-se, igualmente, excluído as transferências entre as unidades dos dois subsectores.

Quadro II.11 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Ministério	Despesas de anos anteriores pagas até Junho de 2006 (inclusive)		Despesas de anos anteriores pagas até Junho de 2007 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	1,4	0,3	0,1	0,0	-1,3	-93,1
Administração Interna	40,6	7,7	24,9	3,1	-15,7	-38,7
Negócios Estrangeiros	0,3	0,0	0,5	0,1	0,2	96,4
Finanças e Administração Pública	87,2	16,5	7,4	0,9	-79,8	-91,5
Defesa Nacional	9,8	1,8	8,6	1,1	-1,1	-11,4
Justiça	4,6	0,9	25,3	3,2	20,8	454,8
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	2,9	0,5	4,7	0,6	1,8	63,5
Economia e da Inovação	4,7	0,9	2,2	0,3	-2,5	-53,8
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	34,7	6,5	34,8	4,4	0,1	0,3
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1,1	0,2	0,0	0,0	-1,1	-98,0
Trabalho e Solidariedade Social	1,1	0,2	1,1	0,1	0,0	2,2
Saúde	326,7	61,6	661,7	83,3	335,0	102,5
Educação	13,7	2,6	20,3	2,6	6,6	47,8
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0,5	0,1	2,0	0,2	1,5	279,5
Cultura	0,7	0,1	0,3	0,0	-0,5	-64,4
Total	530,0	100,0	794,0	100,0	264,0	49,8

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental.

Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores pagas nesses semestres (homólogos) indica, relativamente a 2006, um aumento em € 264,0 milhões (49,8%) nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte.

Para essa situação contribui essencialmente o Ministério da Saúde, em que o crescimento do pagamento de “despesas de anos anteriores”, nesses semestres homólogos, cresceu € 335,0 milhões (102,5%). Em termos do peso relativo de cada departamento ministerial, à semelhança de anos



transactos, o Ministério da Saúde continua também a destacar-se, representando 83,3% do total de despesas com essa classificação pagas no 1.º semestre de 2007.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

As situações mencionadas na alínea 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

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 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 2006, conforme já referido, o pagamento de “dívidas transitadas de 2005” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 217,6 milhões e a € 690,7 milhões, totalizando € 908,4 milhões.

Quanto às “dívidas transitadas de 2006”, apenas no final de 2007, ou seja, após a aprovação do presente Parecer, poderá ser conhecido o montante total pago. Conforme se evidenciou anteriormente, tomando como termo de comparação os semestres homólogos, verifica-se que as “dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006” ascenderam a € 530,0 milhões e as “dívidas transitadas de 2006 e pagas durante o primeiro semestre de 2007” totalizaram € 794,0 milhões, o que representa um aumento de € 264,0 milhões (49,8%). Embora se esteja a comparar apenas o primeiro semestre de cada ano, estes valores indicam que, comparativamente ao ano anterior, em 2006 se verificou um elevado crescimento dos encargos vencidos que transitaram para o ano seguinte.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e que são pagos por despesa orçamental, continua também a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro². Em 2006, esta forma de pagamento abrangeu, nomeadamente³:

¹ Cfr. ponto 3.1.do Volume II.

² Refira-se que, face ao disposto no artigo 96.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, recentemente aprovada pela Assembleia da República, o financiamento da aquisição de activos e da assunção de passivos e responsabilidades, a partir de 2008, passará a ser assegurado por dotação orçamental inscrita no Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

³ Cfr. ponto 6.6.4 do Volume II, que abrange ainda outras situações.

-
- ◆ O pagamento de € 200,6 milhões de bonificações de juros, relativos ao crédito bonificado à habitação (€ 164,8 milhões), ao regime especial de deficientes (€ 31,2 milhões) e ao programa especial de realojamento nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (€ 4,6 milhões).
 - ◆ O pagamento de € 19,8 milhões apurados pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola/Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, relativos à regularização de responsabilidades decorrentes da “electricidade verde”, de 2004 e 2005. Quanto aos valores que continuavam em dívida relativos a 2006, atingiam já € 5,8 milhões, não estando ainda apurado o montante global.
 - ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”, referentes ao ano 2005, no montante de € 23,5 milhões. Quanto aos encargos em dívida relativos ao ano 2006, aquela empresa informou ascenderem a € 21,7 milhões.
 - ◆ O pagamento, em 20 de Janeiro de 2006, de € 801,1 milhões, para liquidação de empréstimos bancários (no montante de € 800,0 milhões) e respectivos encargos, contraídos pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, em 31 de Dezembro de 2005, para regularização dos adiantamentos concedidos pelo Tesouro ao Instituto, ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Desta forma foi encerrada a espiral de sucessivos adiantamentos do Tesouro, para fazer face à suborçamentação sistemática do SNS, intervalados com empréstimos bancários pontuais, no final do exercício económico, como forma de dar cumprimento à disposição do Regime de Tesouraria do Estado que impunha a regularização desses adiantamentos até ao final de cada ano¹.

Já desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 que o Tribunal tem vindo a questionar 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.”. A solução adoptada em 2006 traduz um regresso à situação verificada em 2002 e anos anteriores, com o recurso a operações específicas do Tesouro para fazer face a despesa orçamental.

Em termos de contabilidade pública, na qual se baseia a Conta Geral do Estado, o pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua desorçamentação, ou seja, não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

Recomendação 10 – PCGE/2006

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.

¹ Cfr. ponto 3.1.a) do Parecer sobre a CGE/2005.

² 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).



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

b.2.2) Sobrevalorização da “despesa paga” dos serviços integrados

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a Conta Geral do Estado 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 maneiço dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro¹, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2006, 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.

Verificaram-se, também, outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir que transitem para o 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 conduzem a uma sobrevalorização da despesa orçamental dos serviços integrados. Estas verbas irão acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo dos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos)².

Recomendação 11 – PCGE/2006

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.

Em particular, quanto à 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, dados os seus efeitos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da Conta Geral do Estado de cada ano e as consequências ao

¹ Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo Instituto de Gestão da Dívida Pública, e de verbas inscritas no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela Direcção-Geral do Tesouro.

² Relativamente aos serviços e fundos autónomos, em 2006, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, decreto de execução orçamental, 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 nos projectos 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.

nível da tesouraria do Estado, 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.

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, 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 com significado o rigor e a transparência das contas públicas.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre a despesa, a receita e o défice de 2006, verificou-se:

- ◆ A redução (subavaliação) da despesa orçamental de 2006 em € 272,7 milhões (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta "Saldo do Capítulo 60 do OE/2006" e o que o Orçamento do Estado de 2006 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas "Saldo do Capítulo 60 do OE/2005");
- ◆ O aumento da receita orçamental de 2006 em € 7,9 milhões (reposição como receita do Orçamento do Estado de 2006 da verba não utilizada de "Saldo do Capítulo 60 do OE/2005");
- ◆ A redução do défice orçamental de 2006 em € 280,6 milhões igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do Orçamento do Estado de 2006, e igual ao valor da diferença entre as verbas do Orçamento do Estado de 2006 (€ 44,0 milhões) e do Orçamento do Estado de 2005 (€ 324,6 milhões) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

Recomendação 12 – PCGE/2006

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, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais.

b.2.4) 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", definindo como regime geral a autonomia administrativa, e como regime excepcional a autonomia administrativa e financeira¹, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado.

Em 2006, passados dezasseis anos sobre a aprovação daquela lei, não estavam ainda nesse regime os seguintes serviços integrados²:

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.



- ◆ 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 Regime de Administração Financeira do Estado, 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 em anos anteriores, o artigo 10.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2006, 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 transferências 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 sistema de informação contabilística. 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 mas a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

Recomendação 13 – PCGE/2006

Enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no Regime de Administração Financeira do Estado¹ dispor de contas abertas no Tesouro para o pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os serviços e fundos autónomos), como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

No que se refere à transição dos serviços e fundos autónomos para o Regime de Administração Financeira do Estado, o decreto de execução orçamental para 2006 veio, como nos três anos anteriores, precisar, no n.º 1 do artigo 2.º, que “São 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 actos legislativos, 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 POCP (e dos planos sectoriais), sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinado 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 é apenas a “despesa paga”. Por outro lado, como também já se salientou, a Conta não apresenta ainda diversos mapas com informação

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

relevante¹ por, nos termos da Lei de enquadramento orçamental, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o POCP².

O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), 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 (Lei n.º 91/2001) 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 2006, verificava-se, de acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, pontualmente completada pelos serviços do Tribunal, o seguinte:

- ◆ Fecharam contas em POCP apenas 67 (59,8%) e em POCP Educação 154 (89,5%) dos serviços e fundos autónomos aos quais são aplicáveis, tendo em cinco aquele Plano sido utilizado a título experimental;
- ◆ Quanto ao POCMS (Ministério da Saúde), tal como nos anos transactos, os respectivos serviços e fundos autónomos aplicaram esse Plano.

É de salientar que continua em desenvolvimento o projecto RIGORE, o qual, de acordo com informação prestada pelo Instituto de Informática, 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. Está previsto que esta solução informática seja disponibilizada a todos os serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos que a pretendam. Contudo, foi utilizada apenas pelo Tribunal de Contas (sede e secções dos Açores e Madeira), quer em 2006, quer em 2007.

Note-se que as previsões anualmente avançadas relativas à implementação do POCP, conforme se pode constatar a partir do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001³, têm vindo a ser sucessivamente adiadas. Actualmente, de acordo com informação prestada pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP)⁴ está previsto⁵, para 2008, a implementação do POCP, em serviços partilhados, apenas nos organismos do Ministério das Finanças e Administração Pública e, eventualmente, num outro organismo do Ministério da Administração Interna, a designar, prevendo-se, para 2009 e 2010, a implementação na generalidade dos organismos da administração central.

¹ 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).

² Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

³ Assim, nesse Parecer, com base na informação então prestada pelas competentes entidades, foi referido 2006 como o ano previsto para a conclusão da implementação do POCP (cfr. ponto 3.2 c)).

⁴ Criada pelo Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de Fevereiro, cabendo-lhe, designadamente, a definição de um programa de implementação geral dos serviços partilhados.

⁵ Previsão condicionada ao facto da GeRAP se encontrar em fase de instalação e, também, de não estar ainda concluído o projecto RIGORE.



Recomendação 14 – PCGE/2006

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 naqueles 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 evidenciados na Conta depende da correcta classificação das despesas, em particular da classificação económica, o que nem sempre se verifica. Assim, em 2006, observaram-se várias situações que contrariam o princípio da especificação estabelecido no artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental.

b.2.7) “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 Direcção-Geral do Orçamento, 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, 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 2006, para as transferências correntes e de capital entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a € 7.884.203, enquanto a despesa registou € 714.275, uma diferença de € 7.169.929.

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.

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 de todos os organismos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A “Conta Consolidada do Estado incluindo o 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 efectuados¹, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos na 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 2006, como foi já referido, essa situação abrangeu a Assembleia da República (e respectivos serviços dependentes), 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 “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de Segurança Social”, procedendo à reclassificação da conta desta entidade (apresentada num mapa constante do Volume I da Conta Geral do Estado de 2006).
- ◆ A Conta da Segurança Social, conforme tem vindo a ser apresentada nos mapas da Conta Geral do Estado (respectivamente, receitas e despesas da segurança social, por classificação económica), não distingue, relativamente às transferências e aos subsídios da administração central, os fluxos relativos aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos. Em 2006, a Direcção-Geral do Orçamento supriu esta falha, relativamente à despesa, com informação adicional que lhe foi facultada e, relativamente à receita, pela análise do Mapa da Execução Orçamental da Segurança Social (ex-Mapa IX), que já não é de publicação obrigatória.

Recomendação 15 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação, constante de anteriores pareceres, relativamente à conta da Assembleia da República, no sentido de serem envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos Mapas obrigatórios da Conta Geral do Estado e não apenas em anexo, de forma isolada. Esta recomendação abrange a execução orçamental dos serviços que funcionam junto da Assembleia da República.

Recomendação 16 – PCGE/2006

Dado que a “Conta Consolidada da Administração Central”, 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 situação orçamental,

¹ Cfr. Quadro III.15 do Volume II.



| *recomenda-se, mais uma vez, que sejam tomadas medidas de modo a serem ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.*

Recomendação 17 – PCGE/2006

| *Os mapas relativos às receitas e despesas da segurança social por classificação económica (respectivamente, os mapas X e XII), constantes da Conta Geral do Estado, deverão passar a dispor do grau de desagregação necessário para permitir distinguir os fluxos relativos aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos.*

CAIXA 1 – SITUAÇÃO ECONÓMICO - FINANCEIRA DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

Introdução

Na sequência de trabalhos anteriores sobre a mesma temática, o Tribunal analisou a situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS) em 2006, abrangendo, designadamente, a situação económico-financeira do SNS (consolidada) e o apuramento do valor global da dívida acumulada pelos dois sectores, Sector Público Administrativo (SPA) e Sector Público Empresarial (SPE), que compõem o SNS¹.

Na síntese que se segue são apresentadas as principais conclusões do Tribunal nestes domínios, com a ressalva decorrente das reservas que continuam a ser colocadas à fidedignidade da informação subjacente.

Situação económico-financeira do SNS (consolidada)

As normas de consolidação de contas do sector da saúde continuam por aprovar, não obstante as recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal.

As contas consolidadas do SNS publicadas pelo IGIF têm excluído as demonstrações financeiras dos hospitais do SPE, pelo que respeitam apenas às entidades que fazem parte do SPA, registando, relativamente aos hospitais pertencentes ao SPE, de uma forma global, as relações estabelecidas via contratos-programa a título de aquisição de “outros serviços de saúde”.

No Quadro II.12 apresenta-se a situação financeira do SNS, consolidada, de acordo com a metodologia seguida pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF)/Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), IP, (à data da análise não estava ainda disponível a demonstração de resultados consolidada, continuando por elaborar um balanço consolidado).

Os dados apresentados permitem concluir que a despesa total do exercício cresceu 2% de 2005 para 2006 e a receita cobrada cresceu 3%, sendo o saldo do exercício positivo em ambos os anos em análise, passando de € 27 milhões em 2005 para € 104 milhões em 2006.

Quanto ao saldo acumulado (saldo do ano + saldo de anos anteriores), apesar de ainda se manter negativo, verifica-se que houve um desagravamento de cerca de 29,3%.

No entanto, o quadro é bem elucidativo das consequências de não se tomar em consideração a globalidade das instituições do SNS. Assim, a exclusão em 2005 das entidades públicas transferidas para o SPE possibilitou, ainda que para mero efeito de comparação com o universo real de 2006, uma redução, em 2005, do défice financeiro global do SNS (saldo financeiro

¹ Cfr. Relatório nº 1/07/ASESNS – 2ª Secção – Acompanhamento da Situação Económico-Financeira do SNS, de onde são extraídos os elementos constantes deste texto.



acumulado) de cerca de € 206 milhões (de € - 821 milhões para € - 615 milhões), o que corresponde a cerca de 25%, e, ao mesmo tempo, apresentar, em vez de um défice de € 68 milhões, um superavit de € 27 milhões.

Quadro II.12 – Serviço Nacional de Saúde - Execução financeira consolidada

(em milhões de euros)

Rubricas	2005		2006	Variação (%) 2005/2006
	Universo real	Universo comparável	Dezembro	
Receita Cobrada				
Transferências Correntes Obtidas (OE)	7 634	7 634	b) 7 632	0,0
Subsídio de Investimento	90	76	73	-4,3
Prestações de Serviços	134	116	167	43,8
Outros Proveitos Operacionais	23	19	35	82,9
Proveitos e Ganhos Financeiros	4	3	5	65,5
Outras Receitas do Próprio Ano (**)	54	52	224	333,6
Total da Receita do Exercício	7 937	7 900	8 136	3,0
Despesa Total				
Despesa com Pessoal	2 310	1 994	2 052	2,9
Compras	837	599	618	3,1
Produtos Farmacêuticos	633	444	458	3,1
Material de Consumo Clínico	167	124	129	4,4
Outras	37	32	31	-1,3
Fornecimentos e Serviços Externos	375	325	351	7,7
Sub-Contratos:	4 197	4 688	4 680	-0,2
Produtos V. Farmácias	1 480	1 480	1 452	-1,8
M.C.D.T.	652	652	675	3,6
Outros Subcontratos a)	423	400	353	-11,7
Outros Serviços de Saúde (HEPE)	1 643	2 157	2 199	1,9
Imobilizações	162	143	167	17,4
Outras Despesas (**)	125	124	164	32,8
Total da Despesa do Exercício	8 006	7 873	8 031	2,0
Saldo do Exercício	-68	27	104	289,3
Saldo de Gerência dos Serviços + SNS	123	116	193	66,7
Recebimentos de Anos Anteriores	281	220	200	-9,1
Despesa de Anos Anteriores	1 157	977	931	-4,7
Saldo de Anos Anteriores	-753	-642	-539	16,0
Saldo Acumulado	-821	-615	-435	29,3

(*) Não incluindo o Hospital de Santa Maria, o Hospital de São João, o Hospital Ortopédico do Outão, o Hospital de Mirandela e o Hospital de Macedo de Cavaleiros, que passaram a integrar o SPE a partir de 31 de Dezembro de 2005 (Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro).

(**) Inclui outras receitas e outras despesas do SNS.

a) Inclui o Hospital Fernando da Fonseca, da Cruz Vermelha e da Prelada.

b) Este valor é coincidente com o apresentado na CGE (ver CGE/2006, Vol. I – Quadro 14, pág.39).

Fonte: ACSS, IP/Dados remetidos ao Tribunal em 25 de Julho de 2007.

Em conclusão, o Tribunal considera que a informação económico-financeira consolidada do SNS, quer de 2005 quer de 2006, continua a não dar uma imagem verdadeira e apropriada da situação

financeira e dos resultados do conjunto das entidades que integram o SNS, em virtude de a actual metodologia de consolidação de contas não garantir que o resultado dessa informação seja exacto e integral, não só devido às limitações inerentes ao tratamento das relações económico-financeiras inter-institucionais, como, também, por não incluir os fluxos económico-financeiros globais do SPE.

Endividamento global do SNS

Em Dezembro de 2006, as dívidas do SNS, segundo a agregação de dados efectuada a partir dos mapas de acompanhamento elaborados pelo IGIF/ACSS, IP, para monitorizar a evolução das contas 22 e 26 do Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde¹, com base nos balancetes disponibilizados pelas instituições (integradas no SPA se no SPE), ascenderam a € 1.989,4 milhões, contra € 1.412 milhões em Dezembro de 2005.

Se, contudo, de acordo com a mesma entidade, forem retiradas as “dívidas a instituições do Estado”, contabilizadas como tal nos referidos balancetes na conta 26881 – “Outros credores diversos - Instituições do Estado”, aqueles totais reduzem-se para € 1.671,3 milhões e € 1.167,2 milhões, respectivamente, valores que, segundo a supracitada entidade, representariam as dívidas a “fornecedores externos” (veja-se quadro seguinte).

Quadro II.13 – Dívidas das entidades do Serviço Nacional de Saúde

Indicadores	Dezembro			Peso no total (2005)	Peso no total (2006)
	2005	2006	Varição 2005/2006		
Dívidas a Instituições Bancárias (23) (a)	2 950 000	1 287 509	- 56,4%	0,2%	0,1%
Dívidas a Fornecedores (22 e 26) (b)	1 409 212 972	1 988 102 171	41,1%	99,8%	99,9%
Dívidas a Instituições do Estado (26881) (c)	242 019 794	316 814 284	30,9%	17,1%	15,9%
Dívidas a Fornecedores Externos (b - c)	1 167 193 178	1 671 287 887	43,2%	82,7%	84,0%
Total da dívida (a + b)	1 412 162 972	1 989 389 681	40,9%	100,0%	100,0%

Fonte: Administração Central do Sistema de Saúde, IP, dados remetidos ao Tribunal em 25 de Julho de 2007. Valores actualizados em 29 de Outubro de 2007.

Todavia, o montante de € 1.989,4 milhões constante deste último quadro não reflecte todas as dívidas evidenciadas no balanço agregado das entidades do SNS, designadamente por não incluir as contas 219 – “Adiantamento de clientes, utentes e instituições do Estado” e 24 – “Estado e outros entes públicos”.

¹ A conta 22 respeita às relações com fornecedores de bens e serviços, excepto fornecedores de imobilizado, a conta 26, denominada “Outros devedores e credores”, integra uma multiplicidade de situações, tendo sido abrangidas, segundo informação do Ministério da Saúde, as subcontas 261 – “Fornecedores de imobilizado”, 262 – “Pessoal”, 263 – “Sindicatos”, 267 – “Consultores, assessores e intermediários”, 2685 – “Credores por reembolsos a utentes”, 2686 – “Credores por acordos com convencionados”, 2687 – “Credores por honorários clínicos”, 2688 – “Outros credores diversos” e 2689 – “Outros devedores e credores diversos”.



Ainda de acordo com os elementos fornecidos pelo IGIF/AACS, IP, com base em valores globais fornecidos pelas diferentes entidades, o endividamento correspondente a fornecedores externos cresceu 43,2% de 2005 para 2006¹.

De referir ainda que o total de € 1.671,3 milhões em Dezembro de 2006 é representado por dívidas de entidades do SPA no montante de € 886,8 milhões e por dívidas de entidades do SPE no total de € 784,5 milhões.

Consistentemente com o crescimento da dívida, verificou-se no SPA, de acordo com cálculos da ACSS, IP, um agravamento do prazo médio de pagamento a fornecedores, que, no caso dos hospitais (SPA), passou de 3,7 meses em 2005 para 6,7 meses em 2006, mas que, no caso das ARS, se manteve em 2,3 meses nos dois anos.

¹ Deve referir-se, porém, que o Quadro II.13 não inclui, em 2005 e 2006, as dívidas de dois hospitais (os Hospitais de Matosinhos e do Barreiro) e, relativamente a 2005, as dívidas do Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental e do Centro Hospitalar de Setúbal, por a correspondente informação não ter sido fornecida atempadamente ao Tribunal.

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

Em cumprimento do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 41.º 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, considerando, para além da informação constante do Orçamento e da Conta Geral do Estado, a informação oriunda do Sistema de Informação para o PIDDAC (SIPIDDAC) e da Direcção-Geral do Orçamento.

Esta análise foi complementada por auditorias ao projecto “*Rede Ferroviária de Alta Velocidade*” da Medida “*Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes*” do Programa Orçamental 024 – “*Transportes*” do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), cuja gestão e execução foi da responsabilidade da RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., e aos projectos do Programa Orçamental 002 – “*Investigação Científica e Tecnológica e Inovação*” executados pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (LNEC)¹.

1. PIDDAC

A análise realizada incidiu, especialmente, sobre a previsão orçamental e a execução financeira, de acordo com as diferentes fontes de financiamento, sobre a regionalização do investimento, sobre os diversos programas orçamentais, sobre as classificações orgânica e económica e 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 2002-2006

O gráfico e o quadro seguintes evidenciam a previsão e a execução do PIDDAC global⁴, no período de 2002 a 2006.

¹ Relatórios de Auditoria n.ºs 35/2007-2.ª Secção e 37/2007-2.ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

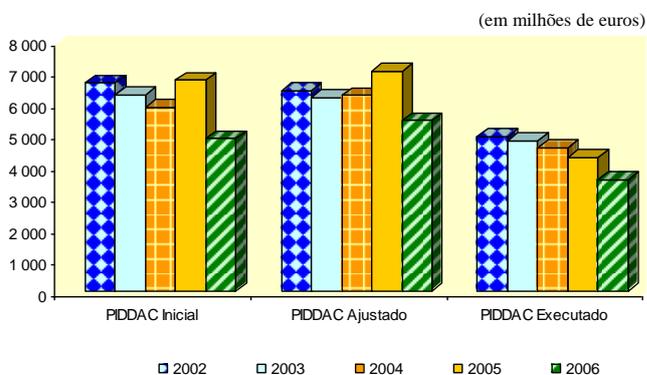
² Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto (Grandes Opções do Plano para 2005-2009) e Grandes Opções de Política para 2005-2006 – Principais Linhas de Acção.

³ Cfr. ponto 4.2.1 do Volume II.

⁴ No PIDDAC global inclui-se o conjunto de todas as fontes de financiamento dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos (financiamento nacional – receitas gerais e auto-financiamento e financiamento comunitário).



Gráfico II.6 – Evolução do PIDDAC (2002–2006)



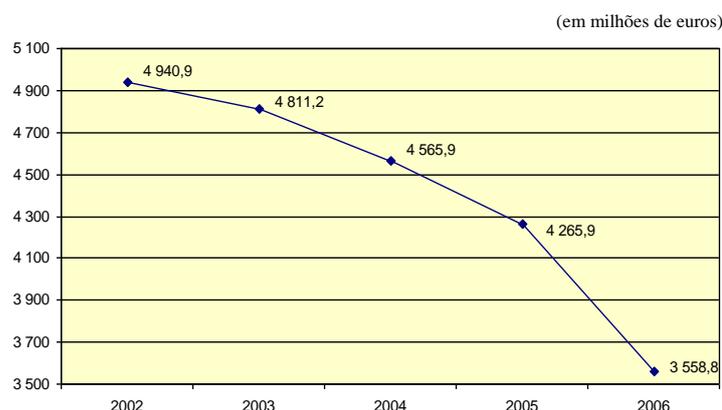
(em milhões de euros)

Ano	Previsto	Ajustado	Executado
2002	6 639,0	6 401,4	4 940,9
2003	6 256,0	6 187,4	4 811,2
2004	5 861,3	6 236,1	4 565,9
2005	6 724,0	7 013,4	4 265,9
2006	4 856,7	5 435,2	3 558,8

Fonte: PCGE 2002 a 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC¹.

Como se verifica, o PIDDAC sofreu, em 2006, uma acentuada redução, tanto na previsão inicial, como na previsão ajustada e na execução. A tendência decrescente do valor global executado, que se verifica desde 2002, acentuou-se também, em 2006, como se evidencia no gráfico seguinte²:

Gráfico II.7 – Evolução da execução do PIDDAC (2002–2006)



Fonte: PCGE 2002 a 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

a.2) PIDDAC 2006

a.2.1) Estrutura do financiamento

A programação inicialmente inscrita no PIDDAC de 2006 envolvia um total de € 4.856,7 milhões, ou seja, 3,1% do Produto Interno Bruto³. A contrapartida nacional, em programas co-financiados com fundos comunitários, representava cerca de 39,7% (€ 1.089,1 milhões) do financiamento nacional total.

Nessa orçamentação do PIDDAC, € 2.746,6 milhões (56,6%) reportavam-se a recursos nacionais, dos quais 40,5% provinham do Capítulo 50 – “Investimentos do Plano” e 16,0% de “Outras Fontes”. Os

¹ Sistema de Informação para o PIDDAC.

² Cfr. ponto 4.2.6.1 do Volume II.

³ 4,8% em 2005.

restantes € 2.110,1 milhões (43,4%) eram referentes a financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão –, provindo 4,6% do Capítulo 50 e 38,9% de “*Outras Fontes*” (cfr. quadro constante do ponto seguinte).

A programação financeira co-financiada (nacional e comunitária) envolvia cerca de 57,2% do PIDDAC total previsto, correspondendo 22,4% (€ 1.089,1 milhões) a financiamento nacional e 34,8% (€ 1.691,6 milhões) a financiamento comunitário¹.

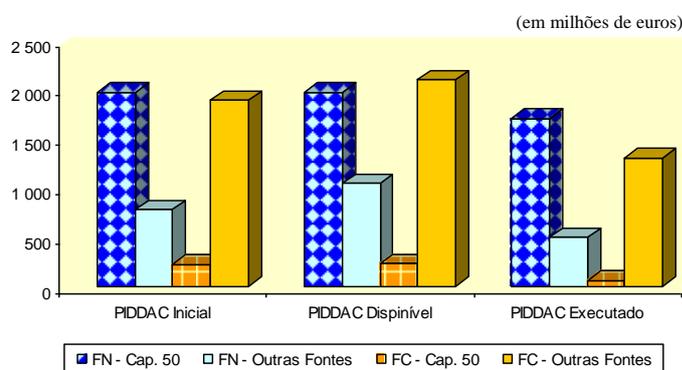
a.2.2) Previsão e execução globais

a.2.2.1) PIDDAC inicial, disponível e executado

No PIDDAC previsto no Orçamento do Estado (€ 4.856,7 milhões) foram introduzidas alterações orçamentais que totalizaram € 578,5 milhões e deram origem a uma dotação ajustada de € 5.435,2 milhões. Deduzidos os valores cativos (€ 103,9 milhões) à dotação ajustada, a dotação disponível² totalizou € 5.331,2 milhões, ou seja, mais € 474,6 milhões do que o montante inicialmente previsto.

As diferenças entre os valores do PIDDAC inicial, do disponível e do executado, por fonte de financiamento, são as evidenciadas no gráfico seguinte:

Gráfico II.8 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento



Fonte: OE de 2006 e informação proveniente do SIPIIDDAC.

A execução totalizou o montante de € 3.558,8 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução, face à dotação disponível, de 66,8%³. Em relação à dotação inicial, a taxa de execução foi de 73,3%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 4.2.5.1 do Volume II.

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

³ 64,1% em 2005.

⁴ 63,4% em 2005.



Quadro II.14 – 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	Cap. 50	1 969,3	40,5	1 968,6	36,9	1 702,8	47,8	86,5	86,5
	Outras fontes	777,3	16,0	1 041,2	19,5	495,3	13,9	63,7	47,6
Total Financiamento Nacional		2 746,6	56,6	3 009,8	56,5	2 198,1	61,8	80,0	73,0
Financiamento comunitário	Cap. 50	222,8	4,6	229,5	4,3	58,4	1,6	26,2	25,4
	Outras fontes	1 887,2	38,9	2 091,9	39,2	1 302,4	36,6	69,0	62,3
Total Financiamento Comunitário		2 110,1	43,4	2 321,4	43,5	1 360,8	38,2	64,5	58,6
Total		4 856,7	100,0	5 331,2	100,0	3 558,8	100,0	73,3	66,8

Fonte: (*) OE de 2006;

(**) Informação proveniente do SIPIDDAC.

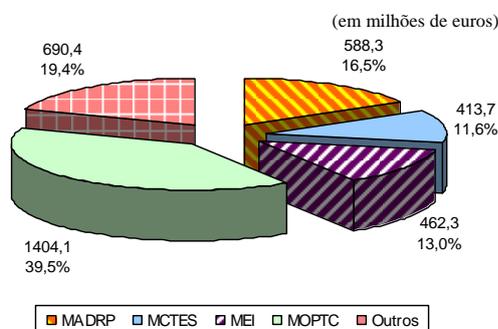
O valor executado pelos Serviços Integrados foi de € 1.106,4 milhões e o executado pelos Serviços e Fundos Autónomos de € 2.452,4 milhões. O montante correspondente aos Serviços Integrados, com uma taxa de execução de 79,0%, representou 31,1% do total executado. O dos Serviços e Fundos Autónomos representou 68,9%, correspondendo a uma taxa de execução de 62,4%¹.

a.2.2.2) Despesa por ministério

O PIDDAC inicial apresentava uma concentração, correspondente a 83,9% do seu total (€ 4.075,6 milhões), em cinco dos quinze Ministérios: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações – MOPTC (€ 2.045,0 milhões), Ministério da Economia e da Inovação – MEI (€ 643,5 milhões), Ministério da Ciência, da Tecnologia e Ensino Superior – MCTES (€ 564,4 milhões), Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas – MADRP (€ 546,4 milhões) e Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – MAOTDR (€ 276,2 milhões).

O MOPTC foi o Ministério com o mais elevado financiamento executado, ou seja, € 1.404,1 milhões (39,5% do total), seguindo-se o MADRP, com € 588,3 milhões (16,5%), o MEI, com € 462,3 milhões (13,0%) e o MCTES, com € 413,7 milhões (11,6%), como se observa no gráfico seguinte:

Gráfico II.9 – PIDDAC executado por Ministério



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

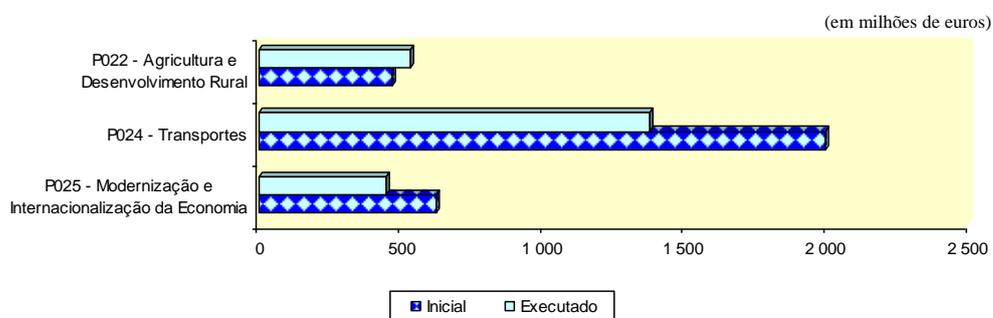
¹ Cfr. ponto 4.2.6.1 do Volume II.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros – MNE, o Ministério da Justiça – MJ, o Ministério das Finanças e da Administração Pública – MFAP, o Ministério da Defesa Nacional – MDN, o Ministério da Cultura – MC, o Ministério da Administração Interna – MAI e o Encargos Gerais do Estado – EGE executaram valores inferiores a 2% do total¹.

a.2.2.3) Despesa por programa orçamental

O PIDDAC de 2006 incluiu 26 programas orçamentais, que se estruturaram em 128 medidas e 2.045 projectos. No gráfico seguinte destacam-se os três programas orçamentais que alcançaram execuções mais elevadas: P024 (€ 1.376,8 milhões), P022 (€ 533,5 milhões) e P025 (€ 452,0 milhões). Estes três programas executaram € 2.362,3 milhões, o que correspondeu a 66,4% do total.

Gráfico II.10 – PIDDAC previsto e executado para os seis programas orçamentais mais significativos



Fonte: OE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Dois dos três programas que executaram montantes mais elevados obtiveram taxas de execução inferiores à taxa de execução global – P025 (66,2%) e P024 (56,4%)².

a.2.2.4) Despesa por funções

As *funções económicas*³ representaram 67,3% da dotação inicial e 69,8% da execução total. As *funções económicas* e as *funções gerais de soberania*⁴, considerando apenas os *serviços gerais da administração pública*, envolveram, em conjunto, um total de € 3.001,6 milhões, ou seja, 84,3% do investimento total realizado.

As *funções económicas* apresentaram uma taxa de execução de 67,5%, o que é ligeiramente superior à média global de 66,8%⁵.

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.2.6.1.2 do Volume II.

³ As “funções económicas” englobam: “agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca”, “transportes e comunicações” e “outras funções económicas”.

⁴ As “funções gerais de soberania” incluem: “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.

⁵ Cfr. ponto 4.2.6.1.3 do Volume II.



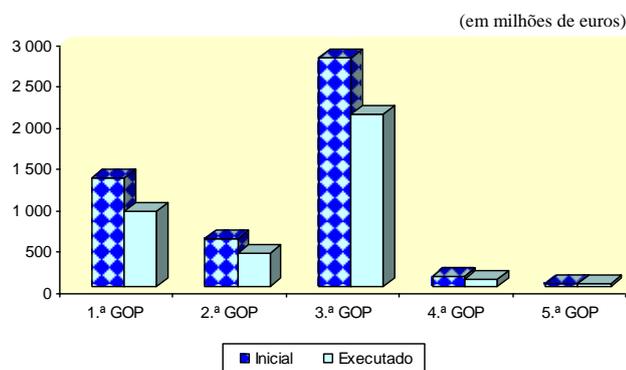
a.2.2.5) Despesas correntes e de capital

O investimento inicial proposto para despesas de capital foi de € 4.102,0 milhões e para despesas correntes de € 754,7 milhões, o que representava cerca de 84,5% e 15,5% do investimento total, respectivamente. Esta relação manteve-se quase inalterada no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido 84,7% (€ 3.013,6 milhões) e as despesas de natureza corrente 15,3% (€ 545,1 milhões)¹.

a.2.2.6) Despesa face às prioridades das GOP

O PIDDAC afecto às Grandes Opções do Plano, em termos de previsão e de execução, está representado no gráfico seguinte:

Gráfico II.11 – PIDDAC previsto e executado por GOP



Fonte: OE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

A 3.ª Grande Opção – “Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento” – obteve a maior fatia do PIDDAC, com 57,2% do inicialmente previsto (€ 2.778,7 milhões) e 58,9% do valor executado (€ 2.096,6 milhões).

A 1.ª Grande Opção – “Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos” – com € 924,0 milhões executados, representou 26,0% do total. A 4.ª Grande Opção – “Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania” – e a 5.ª Grande Opção – “Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país” – fixaram-se em valores inferiores a 3%.

As taxas de execução das várias GOP situaram-se entre os 61,4% (1.ª GOP) e os 86,2% (5.ª GOP)².

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1.4 do Volume II.

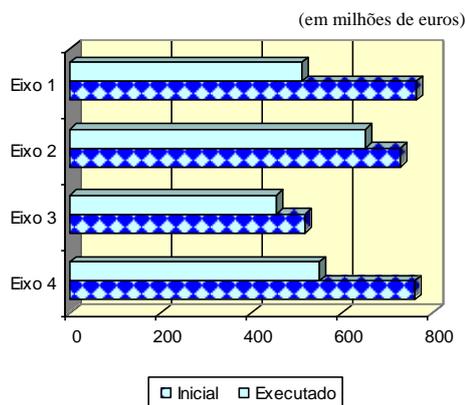
² Cfr. ponto 4.2.6.1.5 do Volume II.

a.2.2.7) Despesa por eixo do QCA III

O PIDDAC inicial co-financiado no âmbito do QCA III representou 57,3% do investimento total previsto e a sua execução, no montante de € 2.171,0 milhões, 61,0% do total executado. Os Eixos 2 e 4 representaram, conjuntamente, 33,8% do total executado (€ 1.202,0 milhões)¹.

O gráfico seguinte representa o PIDDAC previsto e executado por eixos² do QCA:

Gráfico II.12 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA



a.2.2.8) Despesa por região

A despesa executada por região, por ordem decrescente, foi a seguinte: Norte (11,3%), Lisboa e Vale do Tejo (7,9%), Alentejo (3,3%), Centro (3,2%), Algarve (1,1%) e Regiões Autónomas (0,6% – os Açores com cerca de 0,4% e a Madeira com cerca de 0,2%). Com as taxas mais elevadas de execução destacam-se: Estrangeiro (89,7%), Região Autónoma da Madeira (81,0%), Várias NUT do Continente (73,5%) e Alentejo (72,8%)³.

Cerca de 72,6% da despesa não foi passível de afectação geográfica específica, tendo sido distribuída por Várias NUT do Continente (53,5%), Várias NUT do País (17,7%) e Estrangeiro (1,4%).

a.2.2.9) Despesa por sector de actividade

No sector dos *Transportes e Comunicações*, a execução correspondeu a € 1.386,1 milhões (38,9% do total executado). Cinco dos dezasseis sectores (*Agricultura, Indústria e Energia, Transportes e Comunicações, Ciência e Tecnologia e Modernização da Administração Pública*) representaram 80,9% (€ 2.880,6 milhões) do total executado. No sector produtivo, que abrange a *Agricultura, as Pescas, a Indústria e Energia e o Comércio e Turismo*, a execução foi de € 1.026,2 milhões (28,8% do total). Neste

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1.6 do Volume II.

² 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 – € 2,4 milhões (0,1%) do total executado).

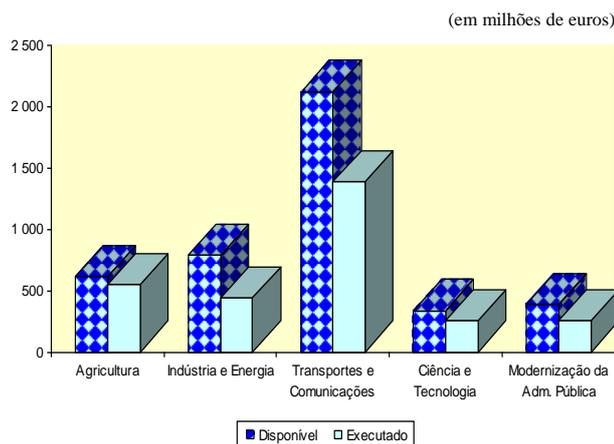
³ Cfr. ponto 4.2.6.1.7 do Volume II.



mesmo sector, a *Agricultura* representou 15,4% do total executado, as *Pescas* 0,7%, a *Indústria e Energia* 12,4% e o *Comércio e Turismo* 0,3%.

O gráfico seguinte espelha o PIDDAC previsto e o executado nos cinco sectores mais representativos:

Gráfico II.13 – PIDDAC previsto e executado nos cinco sectores mais representativos



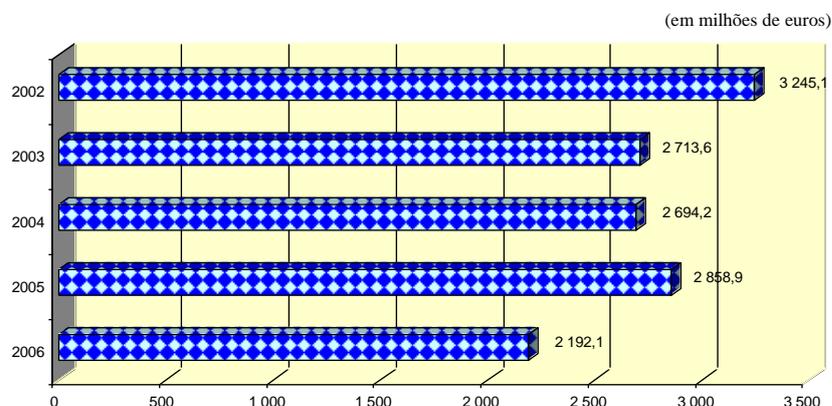
Fonte: OE de 2006 e informação proveniente do SIPIIDDAC.

As mais elevadas taxas de execução verificaram-se nos sectores do *Comércio e Turismo* (99,0%), da *Agricultura* (89,5%) e da *Segurança e Ordem Públicas* (80,9%)¹.

a.2.3) Capítulo 50 – Investimentos do Plano

Tal como no PIDDAC global, também no Capítulo 50 se verifica uma redução contínua do montante de investimento previsto, nos anos de 2002 a 2006, tendo-se registado, apenas em 2005, uma inflexão desta tendência. Em 2006, o investimento previsto ficou, assim, muito aquém do relativo a 2002 (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico II.14 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 (2002–2006)



Fonte: OE de 2002 a 2006.

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1.8 do Volume II.

Em termos de execução, o Capítulo 50, com € 1.761,1 milhões executados¹, representou 49,5% do PIDDAC total, tendo obtido uma taxa média de execução de 80,1%.

O financiamento nacional representou 96,7% (€ 1.702,8 milhões) do total executado neste Capítulo, tendo € 1.048,0 milhões sido executados pelos Serviços Integrados e € 654,7 milhões pelos Serviços e Fundos Autónomos. O financiamento comunitário executado pelos Serviços Integrados envolveu € 58,4 milhões, o que correspondeu a uma taxa de 25,4%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 2006, continuam a não obedecer a uma idêntica estrutura, o que contraria o disposto no n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental. Por outro lado, o Mapa XV da Conta Geral do Estado, apesar de referir as fontes de financiamento para a dotação inicial, para a dotação ajustada e para 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 18 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que o Mapa XV da Conta Geral do Estado seja elaborado de acordo com o estipulado no n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

Os dados registados no SIPIDDAC como definitivos evidenciam a existência de cerca de € 697,3 milhões executados pelos Serviços Integrados (MOPTC - € 668,0 milhões e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – MTSS - € 29,3 milhões), que se reportam a fontes de financiamento inerentes aos Serviços e Fundos Autónomos.

Recomendação 19 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda o cumprimento integral da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que definem o regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central.

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

Os valores relativos à execução do PIDDAC de 2006, apresentados no Mapa XV da Conta Geral do Estado, tinham carácter provisório, situação que já se verificou em anteriores Pareceres (cfr. Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2003 a 2005).

Por outro lado, a informação constante dos Mapas II, 17 e 19 da Conta Geral do Estado continua a não ser 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 SIPIDDAC alterações à execução em data posterior ao carregamento da informação constante da Conta Geral do Estado.

¹ Menos € 331,4 milhões relativamente a 2005 (15,8%) e menos € 716,7 milhões (28,9%) em relação a 2002.

² Cfr. pontos 4.2.5.2 e 4.2.6.2 do Volume II.



Recomendação 20 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, novamente, o estudo e a 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.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Na elaboração do Orçamento do Estado foi mantida a atribuição dos “plafonds” por Ministério e não por programas orçamentais. Esta abordagem orgânica desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas.

A afectação plurianual da despesa continua a decorrer mais da necessidade da afectação de verbas do que de uma programação efectiva de médio e longo prazo, o que acaba por permitir uma excessiva maleabilidade no lançamento e na gestão dos projectos e programas orçamentais.

Recomendação 21 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, um maior rigor no planeamento do PIDDAC, de modo a que não possam ser desvirtuadas a programação e a calendarização aprovadas pela Assembleia da República, bem com a atribuição dos “plafonds” por programa orçamental.

2. PROJECTO REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE

A auditoria¹ realizada no âmbito do controlo dos recursos afectos ao PIDDAC, foi orientada para a análise do “Projecto Rede Ferroviária de Alta Velocidade” (1.ª fase) da medida M001 – “Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes” do Programa P024 – “Transportes” e incluiu a avaliação da economia, eficiência, eficácia e regularidade do processo decisório relativo ao desenvolvimento do projecto PIDDAC e a análise dos processos de contratação de estudos e projectos, com verificação do controlo dos fluxos financeiros e documentais e do cumprimento da lei aplicável. A RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., foi a entidade directamente responsável pela sua execução.

A) Visão Global

a.1) Objectivos

O objectivo principal do “Projecto Rede Ferroviária de Alta Velocidade” é o de realizar uma infra-estrutura ferroviária nacional, integrada na Rede Transeuropeia de Alta Velocidade Ferroviária, e, em termos mais imediatos, de proceder aos estudos e projectos necessários à sua construção, incluindo, designadamente, os estudos de mercado e de viabilidade e os projectos e estudos de impacto ambiental das ligações Lisboa – Porto, Lisboa – Madrid e Porto – Vigo, consideradas prioritárias.

A rede portuguesa de alta velocidade (RAV) vai integrar as ligações Lisboa – Porto (com conclusão prevista para 2015), Lisboa – Madrid (Madrid – Badajoz, com conclusão prevista para 2010, e Lisboa – Caia, com conclusão prevista para 2013), Porto – Vigo (Vigo – fronteira, para 2009, e Porto – Valença, para o final de 2013), Aveiro – Salamanca (Salamanca – fronteira, para 2015, e traçado em

¹ Relatório de Auditoria n.º 35/2007 – 2.ª Secção.

Portugal pendente das conclusões de estudos), e Évora – Faro – Huelva (Huelva – fronteira, para 2018, e traçado em Portugal pendente das conclusões de estudos).

a.2) Gestão do projecto

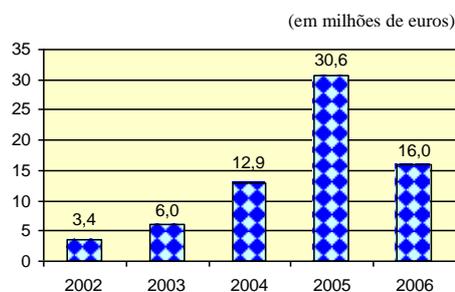
A gestão do projecto é da responsabilidade directa da RAVE, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos que, no apoio às suas funções, é assessorada por técnicos da sua accionista REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P., com quem celebrou um protocolo para a cedência de trabalhadores. No período compreendido entre Agosto de 2004 e Março de 2007, a gestão do projecto foi assegurada pelo consultor externo Tyco Engenharia Unipessoal, Ld.^a / Holland Railconsult B.V.¹, através de contrato de prestação de serviços.

a.3) Execução

O projecto foi inscrito no PIDDAC, em 2002, com uma dotação, para esse ano, de € 9,8 milhões, sem indicação de data prevista para conclusão e com um investimento previsional total de € 498,8 milhões. Para 2006, o SIPIDDAC apresentava uma verba de € 47,9 milhões para o projecto, identificado como “1.ª fase”, e um investimento total de € 114,7 milhões, não estando aí prevista a continuação da execução em anos seguintes. No entanto, para 2007, o SIPIDDAC prevê uma execução de € 37,2 milhões e o investimento total de € 113,6 milhões.

Em 2006, a dotação disponível para o projecto era de € 47,2 milhões, a que correspondeu uma taxa de execução de 33,8% (€ 16,0 milhões), abaixo da taxa de execução global do projecto (56,8%). A execução global, por anos, está evidenciada no gráfico seguinte:

Gráfico II.15 – Execução global discriminada por anos



Fonte: RAVE.

Entre 2002 e 2006, a taxa de execução relativa à componente nacional (*Capítulo 50 – Receitas Gerais*) foi de 100%, com excepção de 2002, em que atingiu o valor de 99,6%. O montante executado em 2006 (€ 16,0 milhões) representa 7,4% do P024 e 4,3% do total do PIDDAC executado.

a.4) Origem e aplicação de fundos

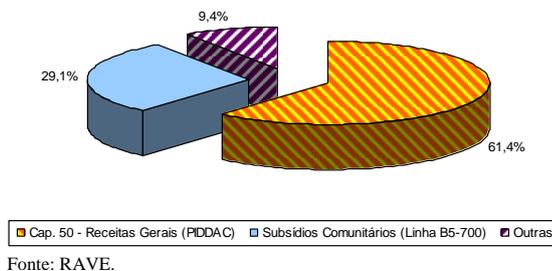
No período de 2002 a 2006, o projecto obteve recursos, no valor total de € 68,8 milhões, com origem em fundos do *Capítulo 50 – Receitas Gerais*, no montante de € 42,3 milhões (61,4%), em *financiamento*

¹ Designação depois alterada para Brisa – Engenharia e Gestão, S.A. / Movares Nederland B.V.



comunitário, no montante de € 20,0 milhões (29,1%) e em Outros, no montante de € 6,5 milhões (9,4%) correspondente a empréstimos bancários.

Gráfico II.16 – Origem dos Fundos



As candidaturas a financiamento comunitário aprovadas ascenderam a um valor total de € 71,3 milhões, correspondendo a um co-financiamento de 50% (€ 35,7 milhões).

a.5) Desenvolvimento do projecto e processo de decisão

Para além do eixo Lisboa – Porto, a futura RAV comporta ligações que envolvem a conexão à rede ferroviária espanhola e se integram na Rede Europeia de Alta Velocidade, pelo que algumas opções foram objecto de negociação política ao mais alto nível.

No âmbito das negociações havidas ressalta a realização da XIXª Cimeira Luso-Espanhola (Novembro de 2003), onde foi acordado entre os dois países a realização de quatro eixos ferroviários transfronteiriços de alta velocidade: Porto – Vigo, Aveiro – Salamanca, Lisboa – Madrid e Faro – Huelva. Foi também definido, como objectivo para as ligações Lisboa – Madrid e Porto – Madrid, o tempo de percurso de 2h 45m e que a ligação Lisboa – Madrid seria feita pelo eixo Elvas / Badajoz.

Em 2003, a Comissão Europeia incluiu dois projectos de ligação ferroviária transfronteiriça que abrangiam Portugal, no programa *Quick-start*, os quais foram depois integrados, em 2004, na lista de “*Projectos prioritários relativamente aos quais os trabalhos deverão ter início antes de 2010*” anexa à Decisão n.º 1692/96/CE.

Os princípios de enquadramento da RAV e o calendário de execução dos vários eixos, foram formalmente aprovados em 2004, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/2004, de 9 de Junho.

A realização da rede de alta velocidade foi sucessivamente confirmada nas XXª Cimeira Luso-Espanhola, de Santiago de Compostela (Outubro de 2004), e XXIª Cimeira Ibérica de Évora (Novembro de 2005).

Em Dezembro de 2005, foram definidas novas orientações políticas para o projecto, que definiram como prioritários, com início da construção em 2008, os eixos Lisboa – Madrid, para tráfego misto e com serviços de AV e convencionais, incluindo mercadorias, e Lisboa – Porto, exclusivamente para passageiros, com um traçado susceptível de atingir 1h 15m na ligação directa. Foram também aprovadas as opções relativas aos traçados e à localização das estações e a calendarização das principais acções. Para o eixo Porto – Vigo, para tráfego misto, foi decidido manter a infra-estrutura já

existente até Braga e a construção de um troço novo em bitola ibérica¹ entre Braga e Valença. A calendarização da realização das restantes ligações foi condicionada aos resultados de estudos de viabilidade a empreender.

O início da exploração da ligação Lisboa – Madrid ficou previsto para 2013 e o da ligação Lisboa – Porto para 2015. Para a ligação Porto – Vigo ficou previsto o início da construção em 2009 e a conclusão no final de 2013.

Estas orientações incumbiram ainda a RAVE de definir o modelo de negócio e de desenvolver o modelo de contratação e de financiamento e estabeleceram o enquadramento e os objectivos dos mesmos, que incluíam *“o controlo dos custos e prazos, (...) a minimização do recurso a capitais públicos, (...) a maximização do “Value for Money” global da RAV, (...) a maximização da integração nacional, (...) a aplicação dos cash flows gerados na estrutura do financiamento da RAV, (...) a obtenção de financiamentos comunitários”, e “(...) a participação privada nas áreas mais adequadas”*.

a.6) Estudos iniciais

Os estudos iniciais, realizados pela A.T. Kearney, Inc., que previam o início da construção em 2006 e a conclusão da rede em 2022, estimaram os custos da totalidade da rede no montante de € 11,1 mil milhões e uma procura anual de 24,3 milhões de passageiros, captando cerca de 26% de quota de mercado e apresentando um valor actual líquido (VAL) positivo, sem considerar infra-estruturas, de € 5,3 mil milhões.

Nos estudos iniciais, o cenário proposto para o financiamento considerava o recurso a parcerias público-privadas, apontando para a seguinte repartição por fontes de financiamento: Fundo de Coesão, 30-40%, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, 15-20%, Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T), 5-10%, Orçamento do Estado, 10-20%, parcerias público-privadas, 15-30%, Banco Europeu de Investimentos, 15-20%, e leasing de material circulante, 5%.

Os estudos concluíram que a realização da RAV irá aumentar a competitividade e o desenvolvimento da economia até 2,8% do PIB, criando 91.500 postos de trabalho durante a construção e gerando um VAB de € 14,5 mil milhões e estimaram, para a sua realização, uma incorporação nacional de 85-90%.

O estudo de avaliação dos ganhos de eficiência gerados na economia portuguesa com a introdução da RAV, bem como do previsível impacto da mesma sobre o PIB, estimou em 0,44% o acréscimo do PIB resultante da entrada em funcionamento das ligações Lisboa – Porto, Porto – Vigo e Lisboa – Madrid (prevista, no estudo, para 2010), com um crescimento gradual, nos anos seguintes, até atingir 1,03%, em 2022 (com entrada em funcionamento de Aveiro – Salamanca, prevista, então, para 2015, e Évora – Faro – Huelva, para 2018).

A avaliação preliminar dos custos/benefícios das externalidades associadas ao projecto (redução dos custos associados a acidentes rodoviários e efeitos sobre o ambiente), no caso dos transportes de passageiros e para a alternativa de traçado adoptada, quantificou os benefícios externos em € 92 milhões/ano, em 2010, aumentando, por efeito do alargamento da quota de mercado da AV, para € 245 milhões/ano, em 2025.

Em Outubro de 2006, o investimento previsto era de € 4,7 mil milhões para a ligação Lisboa – Porto, e de € 3,0 mil milhões, para a ligação Lisboa – Madrid, sendo € 2,4 mil milhões, para a linha de AV, e

¹ Com travessas bi-bitola, para permitir a futura reconversão para bitola europeia.



€ 0,6 mil milhões, para a parte da Terceira Travessia do Tejo imputável ao projecto, prevendo-se ainda que 38% do investimento fosse coberto pela margem operacional de exploração, 22%, objecto de financiamento comunitário, e 40%, participação financeira do Estado.

O estudo mais recente, de 2007, aponta no sentido de que do investimento na RAV resulte a criação, a prazo, de 36 mil novos postos de trabalho permanentes, um aumento do investimento privado da ordem dos € 76 mil milhões, um crescimento do PIB de € 99 mil milhões e um acréscimo cumulativo de receita fiscal do Estado de € 21 mil milhões.

a.7) Desenvolvimento dos projectos

O desenvolvimento dos estudos e projectos tem sido condicionado pela avaliação do impacto ambiental e pelas opções da tutela relativas ao traçado e às características técnicas das ligações Porto – Vigo e Lisboa – Madrid e, também, em matéria de modelo de contratação, com a opção pelo desenvolvimento através de parcerias público-privadas.

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. Foram, no entanto, verificadas situações de violação do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, regime legal aplicável à adjudicação de contratos para aquisição de serviços nos sectores da água, energia, transportes e telecomunicações.

Nos anos de 2003 a 2006, a RAVE não procedeu à publicação do anúncio periódico indicativo previsto no artigo 51.º do referido Decreto-Lei n.º 223/2001.

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 deste financiamento.

Recomendação 22 – PCGE/2006

Assim, o Tribunal recomenda que se dê especial ênfase ao cumprimento do regime jurídico aplicável à adjudicação de contratos de aquisição de bens e serviços.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A informação relativa à execução, disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento, reflecte apenas as transferências para a RAVE respeitantes ao Financiamento Nacional – Receitas Gerais. Quanto à componente comunitária, a informação que foi disponibilizada pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e pela RAVE não é coincidente, devendo-se as divergências, fundamentalmente, à ausência de actualização da informação residente no SIPIDDAC e a entendimentos distintos sobre a mesma realidade, bem como à deficiente troca de informação entre a RAVE e o Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (GPERI).

O indicador físico estabelecido no SIPIDDAC para a 1.^a fase do projecto, em 2006, “n.º de estudos de viabilidade técnico-económica e ambientais lançados / adjudicados”, não espelha a efectiva eficácia no alcance dos objectivos pois, independentemente do número de estudos realizados/ou de concursos abertos, os objectivos efectivamente visados podem ou não ter sido alcançados.

Recomendação 23 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que seja assegurado o controlo físico e financeiro da execução dos projectos e a existência de um sistema de informação que, permitindo uma visão global do PIDDAC, inclua o planeamento, a execução, o acompanhamento e o controlo, bem como a avaliação, física e financeira, da execução da programação aprovada. Deve ainda ser garantido que os serviços e entidades coordenadoras procedam ao registo completo e atempado da informação.

3. PROJECTOS DO PIDDAC DO LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL

A auditoria aos projectos do PIDDAC executados pelo LNEC¹ teve como objectivo a análise e a verificação da legalidade e da regularidade, em matéria de contratação e de realização da despesa pública, e a avaliação da economia, eficiência e eficácia da aplicação do investimento público.

A acção incidiu sobre os anos de 2004, 2005 e 2006 e recaiu sobre os projectos 930 - “Remodelação de Laboratórios e Outras Instalações”, 931 - “Equipamentos” e 932 - “Aquisição de Serviços para Apoio à Investigação”, da medida M003 – Desenvolver uma Rede Moderna de I&D do Programa P002 – Investigação Científica e Tecnológica e Inovação.

A) Visão Global

a.1) Caracterização dos projectos

O LNEC tem por missão empreender, coordenar e promover a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico, bem como outras actividades científicas e técnicas necessárias ao progresso e à boa gestão da engenharia civil, destacando-se, designadamente, as que são financiadas pelo PIDDAC: “investigação programada”; “investigação contratada”; “outras actividades científicas e técnicas”; “actividades infraestruturais” e “outras actividades”.

A análise dos projectos evidenciou que estes são constituídos por tipologias de despesas: o Projecto 930 destina-se a obras, incluindo reparações; o Projecto 931 aos equipamentos a adquirir para o desenvolvimento da actividade de investigação e mesmo para actividades de índole administrativa; e o Projecto 932 a uma diversidade de serviços contratados pelo LNEC, não só para a actividade de investigação, mas ainda para suprir necessidades permanentes de pessoal.

a.2) Planeamento

O planeamento do PIDDAC não tem uma perspectiva plurianual, sendo efectuado ano a ano, e não considera a programação contida no Plano Quadrienal de Investigação Programada. A conciliação entre o planeamento e a elaboração do orçamento anual é ténue, pois tudo depende da verba atribuída pelo MOPTC ao LNEC.

¹ Relatório de Auditoria n.º 37/2007-2.ª Secção.



a.3) Financiamento e Execução

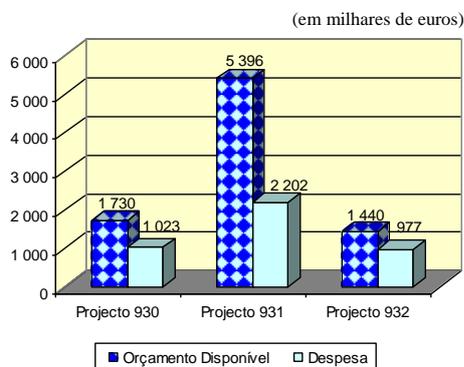
Em 2004, 2005 e 2006, o PIDDAC representou 10%, 14% e 15%, respectivamente, do total da despesa paga pelo LNEC, tendo os respectivos projectos sido financiados pelo Capítulo 50, por receitas próprias provenientes da prestação de serviços a terceiros, por verbas oriundas do FEDER, no âmbito de candidaturas a diversos programas, e ainda da UE, no âmbito de Programas Quadro¹.

O Capítulo 50 é a principal fonte de financiamento do PIDDAC (65%) e apresentou elevadas taxas de execução². As receitas próprias constituem a segunda fonte de financiamento mais significativa (21%). As taxas de execução desta receita são bastante baixas³, o que reflecte uma sobreorçamentação da receita própria. O mesmo se passa relativamente à despesa financiada pelo FEDER e por Programas-Quadro da UE, a menos representativa (14%).

De 2004 para 2006, o orçamento disponível para os três projectos sofreu um incremento de 65%, o mesmo sucedendo, muito embora de forma menos acentuada, na respectiva execução, a qual sofreu um acréscimo de 49%. Os projectos apresentam, no cômputo global, taxas de execução bastante baixas, variando entre os 49% e os 54%.

A distribuição das verbas do PIDDAC disponível e executado pelos projectos pode ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico II.17 – Execução dos projectos em 2006



A taxa média de execução dos três projectos foi de 49,1%, com 59,2% no projecto 930, 40,8% no projecto 931 e 67,8% no projecto 932.

a.4) Acompanhamento e Controlo

Não foi possível, perante a inexistência de objectivos, concretos e mensuráveis, definidos para os projectos, apurar o seu grau de realização. Contudo, o LNEC mensurou o nível de execução através da componente financeira.

¹ Os Programas Quadro da Comissão Europeia são o principal instrumento de financiamento à investigação e desenvolvimento na Europa, com o objectivo de criar um Espaço Europeu da Investigação (EEI).

² De 88,2% - 2004, 91,9% - 2005 e 96,1% - 2006.

³ De 72,7% - 2004, 43,1% - 2005 e 63,9% - 2006.

B) Observações e Recomendações

b.1) Economia, Eficiência e Eficácia da Gestão

Os objectivos delineados para os projectos não permitiram concluir que a sua finalidade era consentânea com os objectivos do programa do PIDDAC em que se inserem e revelaram características que não se enquadram numa estrutura de projecto, em virtude de: não ser possível identificar o início ou prever o fim dos mesmos; não terem objectivo definido, concreto e mensurável, que enquadre a produção de um determinado produto ou serviço; os indicadores de eficiência e eficácia definidos se reportarem ao montante das despesas e à execução da actividade normal e regular desenvolvida pelo LNEC.

Recomendação 24 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a definição de objectivos concretos e mensuráveis, ciclo de vida e respectivos planos financeiro e material, nos projectos PIDDAC.

A análise das despesas pagas, no período de 2004 a 2006, evidenciou que nem todas as actividades financiadas pelo PIDDAC eram passíveis de integrarem os respectivos projectos. Incluía-se neste caso as despesas relativas à “investigação contratada”, que se inserem na prestação de serviços, no âmbito de contratos celebrados com terceiros e que, como tal, constituem uma repetição de inscrições de uma mesma despesa no PIDDAC, das entidades contratante e contratada. Tal prática induz a um empolamento financeiro e real do PIDDAC e, conseqüentemente, das contas nacionais pela via do investimento público.

Assim, as despesas inerentes à “investigação contratada” devem constituir despesas de funcionamento, e não serem inseridas em projectos do PIDDAC.

Recomendação 25 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a não inclusão no orçamento PIDDAC de verbas relativas à investigação contratada, que se inserem na prestação de serviços, no âmbito de contratos celebrados com terceiros, de modo a não induzir a um empolamento do investimento público.

No LNEC subsiste o problema da existência de um orçamento de funcionamento insuficiente, pelo que o PIDDAC tem vindo a ser utilizado para colmatar as dificuldades financeiras decorrentes da referida limitação. Em 2006, o orçamento de funcionamento foi absorvido, em 77%, por “despesas com pessoal”, ficando uma margem bastante reduzida, de 23%, que se mostrou exígua para as outras despesas de funcionamento.

Assim, o PIDDAC tem sido indevidamente usado como fonte de financiamento de recurso, dada a exiguidade do orçamento de funcionamento. Deveria ter sido este último a financiar os equipamentos utilizados na prestação de serviços a terceiros e outros de cariz operacional, bem como algumas prestações de serviços inerentes à actividade normal do LNEC.

Recomendação 26 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a adopção de medidas que obstem ao pagamento de despesas de funcionamento através de verbas do PIDDAC.



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, uma relativa aos apoios financeiros não reembolsáveis e a outra 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 observações e recomendações relativas à correcção dos valores constantes da Conta Geral do Estado, bem como as recomendações dirigidas ao Governo na sequência das auditorias realizadas ao exercício de 2006, sobre os seguintes domínios e montantes de apoio atribuídos: *Apoios concedidos no âmbito do Incentivo ao Arrendamento por Jovens*² (€ 65,0 milhões); *Apoios concedidos pela Comissão para a Igualdade dos Direitos das Mulheres*³ (€ 4,1 milhões); *Apoios concedidos pelo Instituto das Artes*⁴ (€ 18,8 milhões); *Apoios concedidos pelo Fundo de Fomento Cultural e pela Secretaria-Geral do Ministério da Cultura*⁵ (€ 31,4 milhões).

Estes domínios foram seleccionados com base na expressão financeira da despesa realizada e no risco inerente à concessão dos apoios. A selecção visou, ainda, o acompanhamento do grau de implementação de anteriores recomendações do Tribunal, nos três primeiros casos, ou, no caso dos apoios concedidos pela Comissão para a Igualdade dos Direitos das Mulheres, alargar o exame a domínios não auditados em anos anteriores. 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 2002–2006 registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, discriminando-se os destinatários das transferências por sector institucional. Como se pode constatar, os apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio, excluindo as transferências pagas pela Caixa Geral de Aposentações, ascenderam a € 24.833,0 milhões, o que representou 10,3% da despesa⁶ destes subsectores nesse período. O valor médio anual dos apoios ascendeu a € 4.966,6 milhões, sendo a taxa de crescimento média anual (3,6%), superior à do total da despesa (3,4%).

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 31 / 07 – 2ª Secção.

³ Relatório de Auditoria n.º 34 / 07 – 2ª Secção.

⁴ Relatório de Auditoria n.º 41 / 07 – 2ª Secção.

⁵ Relatório de Auditoria n.º 45 / 07 – 2ª Secção.

⁶ Trata-se da despesa consolidada da Administração Central (cfr. Capítulo III do presente Título, alínea a.1)).

Quadro II.15 – Evolução dos apoios financeiros não reembolsáveis (2002–2006)

(em milhões de euros)

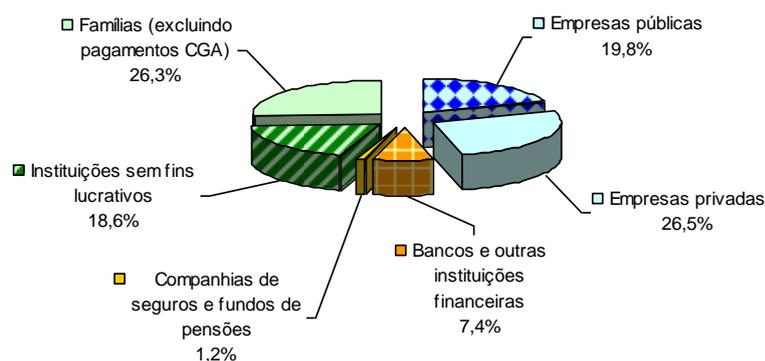
	2002	2003 (a)	2004	2005	2006	Total	
						Valor	%
Empresas Públicas	434,9	1 750,3	530,8	979,9	1 232,8	4 928,7	19,8
Empresas Privadas	1 040,2	1 456,2	1 402,4	1 570,3	1 117,6	6 586,7	26,5
Bancos e Outras Inst. Financeiras	514,5	507,1	341,0	237,3	237,8	1 837,7	7,4
Comp.as de Seguros e Fundos de Pensões	1,2	111,0	103,2	54,8	38,7	308,9	1,2
Inst. Particulares/Inst. Sem Fins Lucrativos	1 040,8	799,2	889,8	918,6	982,4	4 630,9	18,6
Famílias (excluindo transferências da CGA)	1 176,2	1 322,4	1 372,6	1 425,0	1 243,8	6 540,0	26,3
Total dos apoios (excluindo a CGA)	4 208,0	5 946,2	4 639,7	5 186,0	4 853,0	24 833,0	100,0
Valor médio anual dos apoios						4 966,6	
Taxa de crescimento média anual dos apoios						3,6	
Total da despesa da Administração Central	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6	241 015,1	
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	9,0	12,7	9,0	9,8	9,1	10,3	

(a) Em 2003, excluiu-se de transferências para empresas públicas o montante de € 1.239 milhões, referente a transferências do IGIF para os hospitais sociedades anónimas de capitais públicos (em 2004, a classificação de tais verbas foi alterada para aquisição de bens e serviços).

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

O total dos apoios financeiros, atribuídos no período 2002–2006, distribui-se do seguinte modo: 26,5% a empresas privadas (em média € 1.317,3 milhões/ano), 26,3% a famílias, incluindo empresários em nome individual (€ 1.308,0 milhões/ano), 19,8% a empresas públicas (€ 985,7 milhões/ano), 18,6% a instituições sem fins lucrativos¹ (€ 926,2 milhões/ano) e 7,4% a bancos e outras instituições financeiras (€ 367,5 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% do total dos apoios atribuídos no período em apreço.

Gráfico II.18 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2002–2006)



Em 2006, a atribuição dos apoios financeiros não reembolsáveis estava concentrada nos Ministérios da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 1.249,2 milhões (25,7%), das Finanças e Administração Pública, € 781,4 milhões (16,1%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, € 763,1 milhões (15,7%), do Trabalho e Solidariedade Social, € 587,5 milhões (12,1%), da Educação, € 420,9 milhões (8,7%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, € 338,4 milhões (7,0%) e da

¹ Até 2002, instituições particulares.



Economia e Inovação, € 274,8 milhões (5,7%). Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis pela atribuição de € 2.711,2 milhões (55,9%) e os serviços integrados de € 2.141,9 milhões (44,1%). Quanto aos organismos pagadores destacam-se:

- ◆ Nos serviços e fundos autónomos, o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (€ 773,4 milhões), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 561,9 milhões), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (€ 458,1 milhões), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 143,2 milhões) e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (€ 177,7 milhões) que, no seu conjunto, representaram 78,0% do total dos apoios pagos no ano, por este subsector;
- ◆ Nos serviços integrados, as verbas processadas pela Direcção-Geral do Tesouro, € 701,8 milhões, (dos quais € 466,5 milhões relativos a subsídios e indemnizações compensatórias e € 235,3 milhões relativos bonificações de juros), pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, € 683,7 milhões, e pelas direcções regionais de educação, € 380,5 milhões.

A distribuição pelas diferentes rubricas do classificador económico dos apoios financeiros não reembolsáveis, pagos pela Administração Central (€ 4.853,0 milhões) em 2006, consta do quadro seguinte.

Quadro II.16 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e serviços e fundos autónomos por sector institucional

(em milhões de euros)

Sectores institucionais	Subsídios	Transferências correntes (*)	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	379,3	17,2	836,3	1 232,8	25,4
Empresas privadas	484,4	378,7	254,5	1 117,6	23,0
Bancos e outras instituições financeiras	237,7	0,0	0,0	237,8	4,9
Comp. de seguros e fundos de pensões	0,0	38,7	0,0	38,7	0,8
Instituições sem fins lucrativos	281,9	415,3	285,2	982,4	20,2
Famílias (**)	648,9	463,1	131,8	1 243,8	25,6
Total	2 032,2	1 313,0	1 507,8	4 853,0	100,0
%	41,9	27,1	31,1	100,0	

(*) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações (€ 6.820,2 milhões).

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO)

Como se pode constatar, perto de metade (41,9%) dos apoios financeiros da Administração Central foram concedidos por conta do agrupamento subsídios, tendo o restante sido classificado como transferências de capital (31,1%) e transferências correntes (27,1%). Saliente-se que nem sempre estas classificações foram correctamente aplicadas.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Restrições financeiras no âmbito do Sistema de Apoio Técnico e Financeiro a Organizações não Governamentais

Durante a maior parte do ano de 2006, a Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres não dispôs de verbas suficientes para cumprir as obrigações decorrentes dos contratos de apoio financeiro celebrados com os beneficiários. Essas restrições financeiras prejudicaram, de modo assinalável, o bom funcionamento do sistema de incentivos, criando situações de incumprimento dos prazos contratualmente estabelecidos para o reembolso aos beneficiários (Organizações não Governamentais) das importâncias por eles despendidas, na execução dos projectos aprovados.

A principal causa dessas restrições financeiras e da situação delas decorrentes foi a aprovação tardia, em 26 de Outubro de 2006, da reprogramação financeira do Sistema de Apoio Técnico e Financeiro a Organizações não Governamentais, destinada a cobrir financeiramente projectos aprovados em “overbooking”. Para essas restrições financeiras, contribuiu, também, a demora de cerca de 3 meses na aprovação de alterações orçamentais de reforço das dotações destinadas ao pagamento dos apoios.

Recomendação 27 – PCGE/2006

Em futuros sistemas de apoio devem ser implementados circuitos técnicos, administrativos e financeiros, designadamente em matéria de programação plurianual, adequados à natureza dos apoios a conceder, garantindo-se os meios para que o Estado, através dos seus serviços, possa cumprir os compromissos assumidos.

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

b.2.1) Elementos informativos sobre 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 apoios financeiros e das indemnizações pagas a “particulares”, pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos. Em cumprimento destas disposições, os “Elementos informativos referentes, em comum, às contas do subsector dos serviços integrados, do subsector dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social” da CGE de 2006, integram 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”. Estes mapas abrangem parte das despesas inscritas em transferências correntes, subsídios e transferências de capital para empresas privadas, sociedades financeiras, instituições sem fins lucrativos, famílias e resto do mundo.

Em 2006, os organismos continuaram a não aplicar 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 despesas.

Recomendação 28 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam difundidas instruções administrativas que uniformizem o entendimento dos serviços quanto às despesas que devem ser incluídas naqueles mapas.



b.2.2) Pagamentos evidenciados no âmbito do Incentivo ao Arrendamento por Jovens

De acordo com o Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto, as verbas necessárias ao pagamento do Incentivo ao Arrendamento por Jovens são transferidas trimestralmente pela Direcção-Geral do Tesouro para uma sua conta na Caixa Geral de Depósitos, criada especificamente para o efeito. Figura na Conta Geral do Estado, como pagamentos efectuados no âmbito deste incentivo, a verba transferida pela Direcção-Geral do Tesouro para essa conta bancária (€ 65,0 milhões). Contudo, a Caixa Geral de Depósitos, debitou a mesma conta pelo montante de € 63,6 milhões, ou seja, a Conta evidencia despesa que é superior em € 1,4 milhões ao montante dos encargos efectivamente pagos.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) Incentivos ao Arrendamento por Jovens indevidamente recebidos

No caso de ter havido incumprimento das condições de acesso é pedido pelo Instituto Nacional de Habitação, ao beneficiário, a devolução da verba paga durante os meses a que respeita a situação irregular. De acordo com a informação que consta da base de dados deste Incentivo, para o período 1992/2006, encontra-se por reembolsar o montante de € 3,3 milhões, referente a 10.557 processos. Verificaram-se grandes deficiências nos procedimentos conducentes ao seu reembolso, limitando-se o Instituto a solicitar a respectiva devolução e a remeter para a boa vontade dos beneficiários a resolução das situações, não utilizando o mecanismo previsto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de Novembro, para a cobrança dessas dívidas.

Recomendação 29 – PCGE/2007

Nos casos em que o Instituto Nacional de Habitação (actualmente Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana) não consiga, pelos seus meios, receber dos beneficiários as importâncias em dívida, deve usar os meios de cobrança coerciva que a lei estabelece, considerando-se inaceitável a presente situação, não só pela não recuperação de dinheiros públicos indevidamente pagos, como pela injustiça que advém de um sistema que não penaliza os incumpridores.

b.3.2) Ausência de articulação entre o Instituto Nacional de Habitação e a Direcção-Geral de Contribuições e Impostos

Embora o diploma que cria e regulamenta o Incentivo ao Arrendamento por Jovens tenha atribuído a fiscalização do cumprimento das regras nele estabelecidas ao Instituto Nacional de Habitação e à Direcção-Geral dos Impostos, “competindo, em particular, à Direcção-Geral dos Impostos controlar a veracidade das declarações de rendimentos constantes dos processos de candidatura ao IAJ (...)”, continuou a não existir qualquer articulação entre as duas entidades.

Recomendação 30 – PCGE/2007

Recomenda-se que, por meios informáticos, sejam implementados os procedimentos de controlo previstos na legislação, abrangendo os aspectos fiscalmente relevantes do regime do incentivo, nomeadamente, a verificação da eventual dedução de encargos com juros e/ou amortizações de dívidas contraídas para aquisição, construção ou beneficiação de imóveis (no que respeita ao cumprimento da condição de acesso relativa à não propriedade de habitação própria), e relativamente à dedução de encargos com rendas, se os respectivos valores são líquidos de subsídios.

b.3.3) Subsídios a fundações pagos pelo Fundo de Fomento Cultural

Contrariamente a anos anteriores, o Fundo de Fomento Cultural não exerceu qualquer controlo sobre os subsídios concedidos em 2006 a duas fundações, por estas alegarem que os diplomas que as instituíram e que fixaram o montante do subsídio anual a atribuir pelo Estado, actualizado de acordo com a taxa de inflação, não prevê a prestação de contas.

Recomendação 31 – PCGE/2006

Uma vez que o Fundo considera que os diplomas que instituem fundações não lhe concede legitimidade para lhes impor a prestação de contas, o Tribunal recomenda ao Governo que reavalie esta situação e zele pela criação dos necessários procedimentos de controlo da aplicação das verbas em causa.

b.3.4) Apoios pontuais pagos pelo Fundo de Fomento Cultural

Embora em menor número, continuou a verificar-se o pagamento pelo Fundo de apoios atribuídos pela Ministra da Cultura, que se enquadravam na esfera de atribuições de outros organismos especializados do Ministério da Cultura.

Recomendação 32 – PCGE/2006

Recomenda-se que os apoios financeiros de cada área sejam concedidos pelo correspondente organismo especializado do Ministério da Cultura, que melhor poderá exercer o controlo da aplicação das verbas.

b.3.5) Outras deficiências de controlo

Relativamente aos quatro organismos auditados verificaram-se outras deficiências de controlo, tendo o Tribunal formulado um conjunto de recomendações nos respectivos relatórios de auditoria.

2. BENEFÍCIOS FISCAIS

O Tribunal apreciou a matéria respeitante à 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).

Com vista a avaliar os sistemas de controlo instituídos pela Direcção-Geral dos Impostos relativamente aos benefícios fiscais em sede dos Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e das Pessoas Colectivas no âmbito do Estatuto do Mecenato e do Estatuto do Mecenato Científico bem como a metodologia utilizada por aquela entidade para o apuramento da despesa fiscal decorrente dos benefícios fiscais referidos, o Tribunal realizou ainda uma auditoria aos serviços daquela direcção-geral com responsabilidades nesta matéria, 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 impostos para que existe informação disponível.



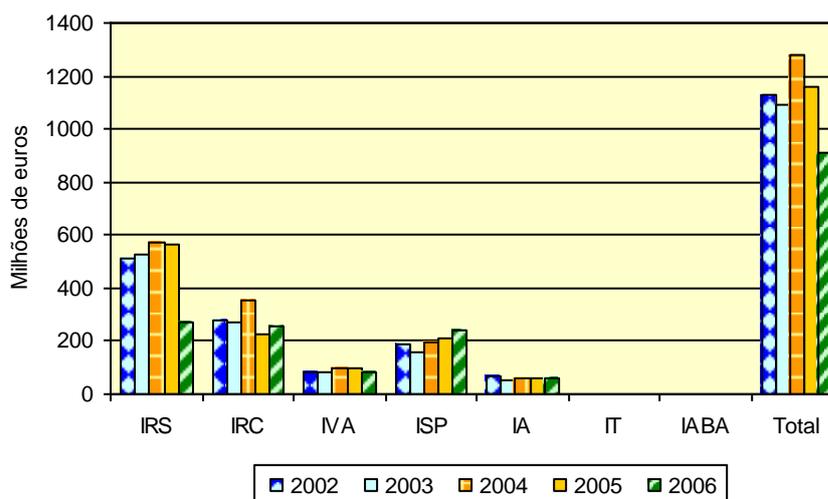
Quadro II.17 – Evolução da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Designação	Valor					Taxas nominais de crescimento (%)				
	2002	2003	2004	2005	2006	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	Média
IRS	510,4	527,9	569,4	563,3	272,7	3,4	7,9	-1,1	-51,6	-14,5
IRC	280,3	270,4	354,3	226,9	255,8	-3,5	31,0	-36,0	12,7	-2,3
IVA	81,5	80,7	101,1	99,2	80,8	-1,0	25,1	-1,9	-18,5	-0,2
ISP	190,3	158,9	192,7	210,8	240,1	-16,5	21,3	9,4	13,9	6,0
IA	64,8	51,9	57,5	56,8	59,7	-19,9	10,8	-1,2	5,1	-2,0
IT	1,4	0,9	0,6	0,5	0,5	-35,7	-33,3	-16,7	0,0	-22,7
IABA	0,4	0,5	0,8	0,7	0,6	25,0	60,0	-12,5	-8,1	9,3
Total	1 129,1	1 091,2	1 276,4	1 158,2	910,2	-3,4	17,0	-9,3	-21,4	-5,2

Fontes: CGE de 2004 a 2006 e DGAIEC (IT e IABA de 2002).

Gráfico II.19 – Evolução da despesa fiscal (2002–2006)



No período considerado observa-se que o total da despesa fiscal apurada apresenta uma taxa média de crescimento negativa (-5,2%), em resultado, sobretudo, das variações registadas nos dois últimos anos (-9,2% em 2005 e -21,4% em 2006).

Numa análise por impostos, observa-se que a referida quebra ao nível do total foi devida, principalmente, ao decréscimo no IRS, à taxa média de 14,5%, com realce para o último ano em que decresceu 51,6%, em resultado, sobretudo, da eliminação dos benefícios fiscais das contas poupança-habituação e dos planos de poupança-reforma aprovada pela Lei do Orçamento do Estado para 2005. Dos restantes impostos, para além do Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA), cuja despesa fiscal é irrelevante, apenas o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) apresenta uma taxa nominal média de crescimento de sinal positivo (6,0%).

Refira-se que, no que concerne ao Imposto Automóvel (IA), com vista a permitir a comparabilidade dos dados, os serviços do Tribunal procederam a ajustamentos nos valores da despesa fiscal dos anos

de 2002 a 2004, tendo em conta a nova metodologia de cálculo adoptada pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo a partir de 2005.

Apesar da recomendação do Tribunal, formulada em anteriores Pareceres sobre a Conta, no sentido de que a quantificação da despesa fiscal fosse mais abrangente e discriminada, continuou a verificar-se ausência de informação sobre alguns impostos como, por exemplo, o do selo e insuficiência de desagregação ao nível do IRC muito embora, no exercício do contraditório, a Direcção-Geral dos Impostos tenha vindo de algum modo colmatar essa lacuna com a remessa ao Tribunal, da desagregação da despesa fiscal em IRC por várias rubricas.

No quadro seguinte apresentam-se os valores das previsões e estimativas, relativos ao ano em apreço, publicados nos relatórios dos Orçamentos do Estado de 2006 e 2007, respectivamente, bem como os fornecidos pelas Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ao Tribunal e os publicados na Conta Geral do Estado.

Quadro II.18 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Designação	OE/2006 (P)	OE/2007 (E)	DGCI	DGAIEC	CGE/2006
IRS	235,3	211,6	272,7	-	272,7
IRC	259,5	246,2	255,8	-	255,8
IVA	118,3	118,3	71,5	9,3	80,8
ISP	193,5	193,5	-	240,1	240,1
IA	72,0	72,0	-	59,7	59,7
IT	0,5	0,5	-	0,5	0,5
IABA	0,8	0,9	-	0,6	0,6
Total	879,9	843,0	600,0	310,2	910,2

Fontes: OE de 2006 e 2007, DGCI, DGAIEC e CGE de 2006.

Como se pode observar pelo quadro anterior, os valores da execução total da despesa fiscal excederam os previstos no Orçamento do Estado para 2006 em € 30,3 milhões (3,4%) e os estimados aquando da elaboração do Orçamento do Estado para 2007 em € 67,2 milhões (8,0%).

Ao nível dos diferentes impostos, o maior desvio em valores absolutos em relação às previsões ocorreu no ISP (mais € 46,6 milhões, + 24,1%) e, em relação às estimativas no IRS (mais € 61,1 milhões, + 28,9%). Em termos relativos, os maiores desvios em relação às previsões e estimativas ocorreram porém no IVA (menos € 37,5 milhões, -31,7%) e no IABA (menos € 0,3 milhões, -33,3%), respectivamente.

Em termos meramente indicativos, relaciona-se no quadro seguinte a despesa fiscal com a receita líquida dos impostos em questão, apresentando a seguir a representação gráfica dessa relação.

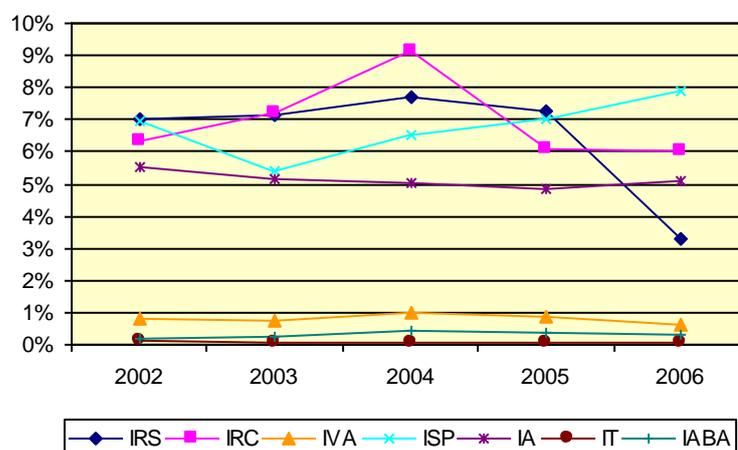


Quadro II.19 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto

(em percentagem)

Designação	2002	2003	2004	2005	2006	Média
IRS	7,0	7,2	7,7	7,3	3,3	6,4
IRC	6,3	7,2	9,1	6,1	6,0	6,9
IVA	0,8	0,8	1,0	0,8	0,7	0,8
ISP	6,9	5,4	6,5	7,0	7,9	6,8
IA	5,5	5,1	5,0	4,8	5,1	5,1
IT	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
IABA	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
Total	4,2	4,0	4,7	4,0	3,0	4,0

Gráfico II.20 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto



No período em análise, a despesa fiscal representou, em média, 4,0% da receita fiscal dos impostos considerados, sendo de destacar que os valores mais elevados se registaram no IRC (6,9%), ISP (6,8%) e IRS (6,4%) e os mais baixos no IT (0,1%), IABA (0,3%) e IVA (0,8%).

Em 2006, o peso do total da despesa fiscal na receita dos mesmos impostos foi, porém, de apenas 3,0%, sendo no Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (7,9%), IRC (6,0%) e Imposto Automóvel (5,1%) que assumiu os valores mais elevados enquanto os valores mais baixos se registaram, tal como na média do período, no Imposto sobre o Tabaco (0,0%), Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (0,3%) e IVA (0,7%). De assinalar a quebra na despesa fiscal em IRS, neste ano que passou a representar apenas 3,3% da respectiva receita, em consequência, sobretudo, da eliminação dos principais benefícios fiscais em sede deste imposto (Contas Poupança Habitação e Planos Poupança Reforma) atrás referida.

a.1) Benefícios fiscais previstos no Estatuto do Mecenato e no Estatuto do Mecenato Científico

O regime jurídico aplicável ao Estatuto do Mecenato encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março, o qual foi sucessivamente alterado pelas Leis n.ºs 160/99, de 14 de Setembro, 176-A/99, de 30 de Dezembro, 3-B/2000, de 4 de Abril, 30-C/2000, de 29 de Dezembro, 30-G/2000, de 29 de Dezembro, 109-B/2001, de 27 de Dezembro e 107-B/2003, de 31 de Dezembro e Lei n.º 26/2004, de 8 de Julho, que aprovou o Estatuto do Mecenato Científico.

Assinale-se que o artigo 87.º, n.º 3, alínea f), da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007) revogou o Estatuto do Mecenato e que, de acordo com o estabelecido no artigo 83.º, n.º 3 da mesma Lei o regime aplicável aos benefícios fiscais dos donativos passou a ser o constante do Capítulo X do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Porém, esta alteração não teve quaisquer implicações em sede do presente Parecer porquanto o novo regime é aplicável apenas aos benefícios concedidos a partir do ano de 2007.

De acordo com informação da Direcção-Geral dos Impostos, no que se refere aos benefícios fiscais previstos nos Estatutos do Mecenato e do Mecenato Científico, a despesa fiscal de IRS, no ano de 2006, foi de cerca de € 17,4 milhões.

No que respeita ao IRC, a metodologia utilizada pela Direcção-Geral dos Impostos, não permite determinar o valor da despesa fiscal, uma vez que tratando-se de benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento o seu valor não é apurado autonomamente antes aparecendo englobado no cômputo geral da despesa fiscal.

Refira-se que a metodologia da Direcção-Geral dos Impostos consiste na aplicação da taxa a que o sujeito passivo é tributado ao montante total dos benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento (valor que inclui as majorações previstas no Estatuto do Mecenato e no Estatuto do Mecenato Científico), tendo em conta a liquidação em determinado ano, independentemente do exercício a que as declarações respeitam, desde que da mesma resulte matéria colectável.

Deste modo, no caso específico dos benefícios fiscais decorrentes da atribuição de donativos, a Direcção-Geral dos Impostos considera apenas o valor das majorações previstas nos referidos estatutos, não considerando o valor do donativo na parte fiscalmente aceite.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

No que respeita ao reconhecimento dos benefícios fiscais concluiu-se que o Estatuto do Mecenato não contém qualquer disposição sobre o momento em que ocorre a aquisição do direito ao benefício, nem quanto à natureza jurídica do acto de reconhecimento.

No que se refere à obrigatoriedade ou dispensa de reconhecimento dos benefícios fiscais por donativos, verificou-se que o regime constante do Estatuto não é coerente, na medida em que comporta soluções distintas para situações equivalentes, consoante o tipo de mecenato.

Também em relação ao regime fiscal dos donativos em sede de IRC, o Estatuto do Mecenato contém soluções diferentes para o mesmo tipo de situações, o que não é compreensível. De facto, muito embora o artigo 1.º do Estatuto não imponha qualquer limite para os donativos atribuídos às entidades ali enumeradas sendo dedutíveis na totalidade, os atribuídos às mesmas entidades, no âmbito dos mecenatos familiar e para a sociedade da informação, encontram-se sujeitos a limites.

Com base na informação prestada pelos diferentes Ministérios concluiu-se que não foi dado cumprimento tempestivo ao Despacho n.º 96/2005-XVII do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 20 de Abril, que estabelecia a obrigatoriedade de, em Outubro de cada ano, os Ministérios das tutelas remeterem à Direcção-Geral do Impostos uma listagem, com referência ao exercício imediatamente anterior, com a identificação das entidades beneficiárias dos donativos, dos mecenatas,



dos respectivos donativos e a identificação do fim, acção ou programa a que o donativo se destinava e (quando aplicável) a qualificação de superior interesse.

As instruções constantes dos impressos relativos aos donativos em sede de IRS não se encontram em total conformidade com as disposições do Estatuto do Mecenato e do Estatuto do Mecenato Científico.

Recomendação 33 – PCGE/2006

Tendo em conta que a situação acima enunciada não foi ultrapassada nos modelos de impressos em vigor a partir de 2007, recomenda-se que as instruções de preenchimento passem, no que respeita à identificação dos donativos atribuídos pelos sujeitos passivos, a contemplar as diferentes situações previstas na lei.

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

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 relação aos quais não são apresentados valores para algumas modalidades de benefícios, como é caso do IVA aduaneiro e das isenções temporárias em IRC, em especial no que respeita aos benefícios fiscais às zonas francas. Em relação a este último imposto, a despesa fiscal continua também a ser insuficientemente discriminada.

Recomendação 34 – PCGE/2006

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 fíáveis.

No caso do IRC a Direcção-Geral dos Impostos procede à determinação da despesa fiscal por grupos de benefícios que operam por dedução ao rendimento, colecta, lucro tributável, redução de taxa e isenção definitiva, metodologia que não permite a quantificação da despesa fiscal por tipo de benefício.

Recomendação 35 – PCGE/2006

Considerando que o apuramento da despesa fiscal é essencial, em termos económicos, para a avaliação dos benefícios fiscais e do seu impacto na receita fiscal, recomenda-se que sejam criados mecanismos que possibilitem uma análise desagregada da despesa fiscal porquanto esta constitui um instrumento valioso na criação, alteração e extinção de benefícios fiscais.

No que respeita aos benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento, para o apuramento da despesa fiscal em IRC a Direcção-Geral dos Impostos apenas considera as liquidações em relação às quais se apure matéria colectável, excluindo deste apuramento aquelas em que o sujeito passivo apura um prejuízo fiscal bem como os casos em que o sujeito passivo apura um lucro tributável mas em que este é totalmente absorvido pela dedução, nos termos do artigo 47.º do Código do IRC, de prejuízos apurados nos exercícios anteriores.

Se, por um lado, é certo que quando apurado prejuízo, não resulta despesa fiscal nesse ano mas sim no ano em que esse prejuízo for deduzido ao lucro tributável, por outro, da metodologia adoptada pela Direcção-Geral dos Impostos resulta que no ano em que o prejuízo for efectivamente deduzido, a despesa fiscal dos benefícios fiscais que concorreram para o seu apuramento não é quantificada.

Para além disso, observa-se ainda que quando o lucro apurado pelo sujeito passivo é totalmente absorvido pela dedução de prejuízos apurados em exercícios anteriores, não são considerados, para

efeitos de determinação da despesa fiscal nem os benefícios fiscais que concorreram para o seu apuramento nem aqueles que concorreram para o apuramento do lucro tributável.

Dado o exposto, considera-se que a metodologia adoptada pela Direcção-Geral dos Impostos enviesa a análise na medida em que subavalia a despesa fiscal em IRC não só em relação aos benefícios fiscais que resultam dos Estatutos do Mecenato e do Mecenato Científico mas relativamente àquela que resulta de todos os benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento.

Recomendação 36 – PCGE/2006

Deverá ser criada uma metodologia que permita considerar na despesa fiscal em IRC os benefícios fiscais que concorreram para a formação do prejuízo fiscal, no ano em que este for deduzido.

A Direcção-Geral dos Impostos, no apuramento da despesa fiscal dos benefícios previstos nos Estatutos do Mecenato e do Mecenato Científico, não considera, como deveria, o valor do donativo, na parte fiscalmente aceite.

De uma amostra de 66 declarações de IRC liquidadas em 2006 entregues por sujeitos passivos integrados no cadastro especial de contribuintes, os serviços do Tribunal analisaram 57 processos de documentação fiscal (em nove casos os sujeitos passivos não tinham procedido à sua entrega), tendo procedido à aplicação da taxa de IRC, a que os contribuintes se encontravam sujeitos no ano a que respeitava a declaração, por um lado ao valor das majorações (metodologia utilizada pela Direcção-Geral dos Impostos); e por outro ao valor dos donativos atribuídos, na parte fiscalmente aceite, acrescido das respectivas majorações.

Verificou-se que só seria possível aplicar a metodologia da Direcção-Geral dos Impostos a 34 dos 57 processos analisados, uma vez que apenas em relação a estes se apurou matéria colectável e foi possível identificar o valor dos donativos atribuídos, na parte fiscalmente aceite.

Do confronto entre as duas formas de apuramento da despesa fiscal, concluiu-se que, tendo em conta apenas as 34 situações analisadas, a metodologia utilizada pela Direcção-Geral dos Impostos subavaliou a despesa fiscal em € 953.246,07, ou seja, relativamente a esta amostra, a despesa fiscal é cerca de duas vezes e meia superior ao apurado por aquela entidade.

Recomendação 37 – PCGE/2006

Recomenda-se que seja adoptada uma metodologia de determinação da despesa fiscal em IRC que considere não apenas as majorações mas também a parte do donativo aceite fiscalmente, evitando uma subavaliação da despesa fiscal.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Verificou-se que o Estatuto do Mecenato não contém qualquer disposição sobre a tramitação dos processos de reconhecimento, nem sobre quais os documentos que devem acompanhar o pedido de reconhecimento e não fixa qualquer prazo para a apreciação dos mesmos, referindo apenas que o procedimento é efectuado através de despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela.

Face à falta de normas precisas, e à insuficiência de informação nos processos não foi possível efectuar a análise respeitante aos tempos despendidos na sua apreciação nos gabinetes ministeriais.



No que respeita aos processos cuja apreciação é da competência da Direcção de Serviços de IRC, apurou-se que o tempo médio despendido naqueles cuja apreciação ficou concluída em 2006 e, para os que se encontravam pendentes de análise à data da conclusão da auditoria do Tribunal, tinha decorrido, em média, 1 ano e sete meses, tempos que se afiguram excessivos face aos 90 dias estipulados no Despacho n.º 96/2005 do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de 20 de Abril (para processos entre 2001 e 2004) e aos seis meses fixados no artigo 57.º da Lei Geral Tributária.

Relativamente à instrução dos processos cuja apreciação é da competência da Direcção de Serviços de IRS não foram detectadas insuficiências assinaláveis, tendo-se apurado que, em média, o tempo despendido na apreciação foi de cerca de 3 meses, o que se afigura razoável.

b.4) Fiabilidade do sistema de controlo interno

Dos processos de reconhecimento analisados, concluiu-se que a Direcção-Geral dos Impostos não tem verificado se as entidades mecenas têm a sua situação fiscal regularizada, nos termos do artigo 11.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais que refere que os benefícios fiscais dependentes de reconhecimento não poderão ser concedidos quando o sujeito passivo tenha deixado de efectuar o pagamento de qualquer imposto sobre o rendimento, a despesa ou o património ou das contribuições relativas ao sistema da segurança social.

As entidades beneficiárias isentas ao abrigo do artigo 10.º do Código do IRC, estão dispensadas do procedimento de prévio reconhecimento, o que poderá constituir fonte potencial de fraude e evasão fiscal. Apesar do benefício fiscal associado aos donativos estar dependente da prossecução de determinadas finalidades por parte das entidades beneficiárias, a Direcção-Geral dos Impostos não tem desencadeado acções inspectivas junto daquelas entidades com vista a verificar se são observados os pressupostos de que depende a atribuição dos benefícios fiscais associados aos donativos.

Recomendação 38 – PCGE/2006

Recomenda-se que se equacione a possibilidade da realização de acções inspectivas dirigidas às entidades beneficiárias de donativos concedidos ao abrigo dos estatutos dos mecenatos de modo a prevenir a ocorrência de situações de fraude e evasão fiscal.

No que respeita aos benefícios atribuídos em sede de IRS, a Direcção-Geral dos Impostos tem privilegiado o controlo centralizado e massificado das declarações entregues pelos sujeitos passivos. Em 2006 foram desencadeados cerca de 163.000 análises, das quais 3.725 respeitavam a donativos. Destas, 2.522 foram concluídas sem necessidade de correcções e 702 com correcções efectuadas pelos serviços ou pelos sujeitos passivos.

VI – Dívida Pública

Este capítulo visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea g) 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 à dívida directa e a segunda à dívida garantida.

1. DÍVIDA DIRECTA

A) Visão Global

a.1) Enquadramento legal e institucional

A gestão corrente da dívida pública, executada pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, é enquadrada pelos objectivos gerais para a gestão da dívida pública definidos pela Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro (minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo e distribuição equilibrada pelos vários orçamentos, prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, limitação dos riscos e desenvolvimento dos mercados financeiros), pelos limites e regras estabelecidos pela Assembleia da República em cada Orçamento do Estado (para 2006 foram fixados limites para o endividamento líquido global directo, € 10.875,8 milhões, e para o financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades, € 1.600 milhões) e pelas orientações gerais definidas pelo Governo (regras e limites relativos a riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito e métodos para a avaliação do grau de cumprimento desses objectivos, bem como uma carteira de dívida pública óptima, ou *benchmark*, e uma estratégia de financiamento).

O quadro legal permite, no entanto, uma ampla margem de actuação ao Instituto 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. 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 dos riscos da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

a.2) Movimento e operações de gestão activa

Em 2006, o acréscimo global de endividamento directo do Estado¹ foi de € 6.798,5 milhões (6,7%), o que representa uma desaceleração face ao ano anterior que registara uma variação de € 11.018,9 milhões (12,1%). O peso da dívida directa no PIB atingia 69,9% no final do ano, contra 68,3% em 2005. 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 seu peso no PIB.

¹ Não inclui o subsector dos serviços e fundos autónomos



Quadro II.20 – Evolução da dívida directa do Estado

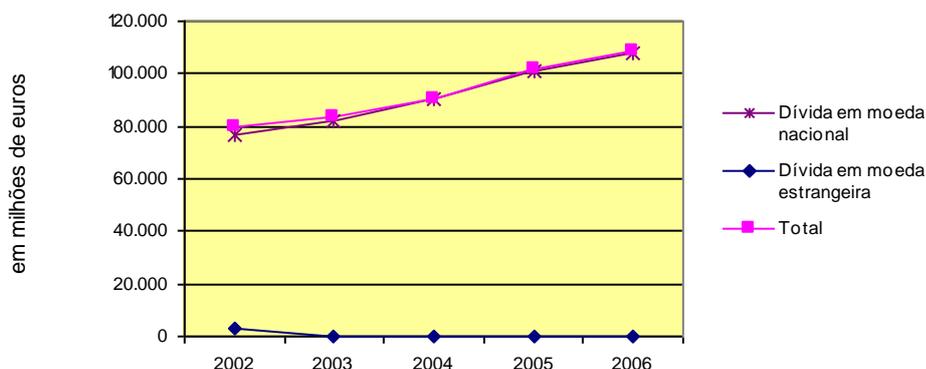
(em milhões de euros)

Designação	2002	2003	2004	2005	2006	Variação (%)	
						Média anual	2006/2005
Dívida em moeda euro	76 810,3	82 208,1	90 368,1	101 386,3	108 202,2	8,9	6,7
Dívida em moeda não euro	2 664,4	1 168,9	371,0	371,7	354,3	-39,6	-4,7
Total	79 474,8	83 377,0	90 739,1	101 758,0	108 556,5	8,1	6,7
Em % do PIB (a)	58,7	60,2	62,9	68,3	69,9	11,3 p.p.(b)	

(a) Valores do PIB retirados do INE – Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000), informação de Setembro/2007.

(b) Passando de 58,7% em 2002 para 69,9% em 2006

Gráfico II.21 – Evolução da dívida directa do Estado



O endividamento financeiro do subsector dos fundos e serviços autónomos atingia, no final de 2006, cerca de € 274,6 milhões, o que representa uma redução de € 813,8 milhões (74,7%) em relação ao final do ano anterior. Essa redução deve-se, no essencial, à amortização, por operações específicas do Tesouro, de € 800 milhões de euros relativos a dois empréstimos bancários contraídos pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, em 2005.

Em 2006 foram criadas as novas séries de Obrigações do Tesouro “OT 4,10% - Abril 2037” e “OT 4,20% - Outubro 2016”, de que foram feitas emissões nos valores globais de € 5.111,4 e € 4.000 milhões, respectivamente, bem como à reabertura das séries “OT 3,20% - Abril 2011”, “OT 3,95% - Julho 2009” e “OT 5% - Junho 2012”, lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões nos valores de € 3.000, de € 1.000 e de € 800 milhões, respectivamente. O montante das subscrições de certificados de aforro cifrou-se em € 2.166,9 milhões, englobando € 557,5 milhões de juros capitalizados. Quanto a instrumentos de financiamento de curto prazo, prosseguiu a emissão de bilhetes do Tesouro, com um valor total de € 11.876,5 milhões, e recorreu-se também à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado, tendo-se emitido um total de € 8.917,1 milhões. Procedeu-se, ainda, à emissão de € 19.525,1 milhões de certificados especiais de dívida de curto prazo.

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 € 1.393,4 milhões.

O artigo 82.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 estabeleceu um limite de € 10.875,8 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 € 6.226,1 milhões.

Quadro II.21 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2006		6 798,5
2. A acrescer:		2 941,8
Endividamento no período complementar de 2006	1 723,4	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	1 205,1	
Amortizações	1 205,0	
Anulações	0,1	
Variações cambiais líquidas	13,3	
3. A deduzir:		3 514,2
Endividamento dos serviços e fundos autónomos	813,8	
Endividamento no período complementar de 2005	1 097,4	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 83.º)	1 599,8	
Emissão líquida de promissórias	3,2	
Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental (1+2-3)		6 226,1

Verificou-se, também, que os encargos com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades, referidas nos artigos 71.º e 72.º da Lei do Orçamento do Estado, foram financiados pelo produto da emissão de dívida autorizada pelo seu artigo 83.º num total de € 1.599,8 milhões, tendo sido respeitado, portanto, o limite de endividamento fixado naquele artigo (€ 1.600 milhões). No entanto, salienta-se que estas operações sofreram um acréscimo muito significativo, uma vez que em 2005 totalizaram € 374,6 milhões, ou seja menos € 1.225,2 milhões que no ano em apreço.

No âmbito do programa de troca de dívida para 2006, o Instituto procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de € 2.061,5 milhões. Pelas operações efectuadas foram pagos prémios de reembolso no valor de € 6,8 milhões.

Em 2006, no quadro da gestão activa da sua carteira de instrumentos de dívida pública, o Instituto efectuou um total de 96 operações envolvendo instrumentos financeiros derivados: 95 *swaps* de taxa de juro e um *swap* de taxa de juro e de moeda. Foram contratados 58 novos *swaps*, num valor total de € 16.351 milhões, e foram liquidados antecipadamente 37 *swaps*, num total de € 5.760 milhões. Nas operações de cancelamento de *swaps*, efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para o Estado de € 37,5 milhões. Os *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2006 representavam para o Estado um ganho potencial de € 3,7 milhões. Considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2006, os contratados no ano de

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.



2006 e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para o Estado uma perda potencial de € 109,2 milhões.

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 2006 à gestão da dívida do Estado¹.

a.3) Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006 totalizou € 58.337,6 milhões, dos quais € 1.728,7 milhões (3%) resultaram da emissão, no início de 2007, já no período complementar, de obrigações do Tesouro e de bilhetes do Tesouro. Àquele valor acrescem € 777,7 milhões que transitaram em saldo do ano anterior, depositados na conta de operações específicas do Tesouro “Produto de empréstimos 2005”. Nestes termos, o valor do produto susceptível de aplicação no financiamento da execução do Orçamento do Estado para 2006 ascendeu a € 59.115,2 milhões.

Deste montante, 96,8% (€ 57.245,8 milhões) foi aplicado em despesa orçamental, 2,7% foi utilizado, por meio de operações específicas do Tesouro, na realização de despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades, e o remanescente, 0,5%, transitou em saldo para 2007. Os pagamentos realizados à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro e financiados directamente com o produto de empréstimos, respeitaram à assunção de dívidas da Casa da Música/Porto 2001, S.A. (artigo 71.º da Lei do Orçamento do Estado), bem como ao financiamento de responsabilidades no âmbito da liquidação da GESTNAVE e ainda a diversas regularizações realizadas ao abrigo do artigo 72.º da mesma lei, conforme se discrimina no quadro seguinte.

¹ Cfr. ponto 6.5.6 do Volume II.

Quadro II.22 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em milhares de euros)

Entidades	%	Montantes assumidos/regularizados
1. Aquisição de activos e assunção de passivos – artigo 71.º	9,3	148 194,9
alínea b) - Assunção de passivos e responsabilidades	9,3	148 194,9
Casa da Música/Porto 2001, SA (em liquidação)	6,2	98 848,9
GESTNAVE Prestação de Serviços Industriais, SA (em liquidação)	3,1	49 346,0
2. Regularização de responsabilidades – artigo 72.º	90,7	1 451 623,6
alínea a) - Ex-Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária	0,1	894,8
alínea c) - Encargos de descolonização	1,6	25 207,5
alínea d) - IGCP (revalorização de empresas nacionalizadas - juros)	0,4	6 955,6
alínea f) - PT Comunicações, SA	1,5	23 547,8
alínea g) – Bonificação de Juros -Crédito habitação, poupança-emigrante e PER	11,9	190 278,6
alínea n) – Bonificação de Juros - DL n.º 349/98 (regiões autónomas)	0,6	10 274,4
alínea h) – PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, SA	0,1	995,0
alínea i) – BRISA - Auto-estradas de Portugal, SA	2,4	38 577,3
alínea j) – IFADAP	6,8	109 461,7
alínea l) – INGA/IFADAP	1,2	19 831,9
alínea m) – Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA	1,4	22 082,9
alínea o) – IGIF	50,1	801 133,1
alínea p) – União Europeia	12,7	202 382,9
Total (1+2)	100,0	1 599 818,5

a.4) Amortizações e encargos da dívida pública

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a evolução das amortizações e dos encargos correntes da dívida pública nos últimos cinco anos.

Quadro II.23 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública

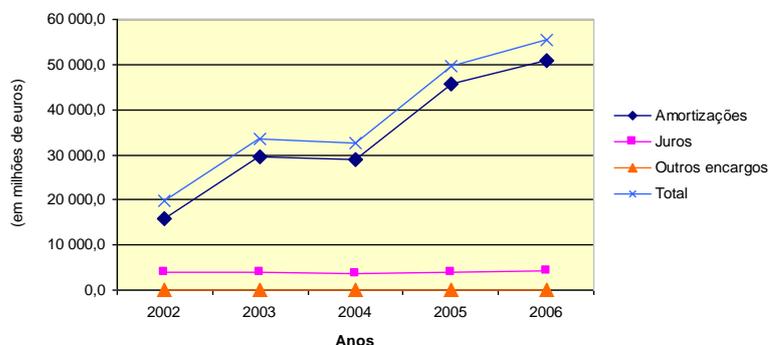
(em milhões de euros)

Amortizações e encargos	2002	2003	2004	2005	2006	Variação (%)	
						Média anual	2006/2005
Amortizações	15 834,2	29 430,1	28 968,6	45 590,0	50 960,7	33,9	11,8
Juros ^(a)	3 872,9	4 025,0	3 732,0	3 943,2	4 372,6	3,1	10,9
Outros encargos	21,3	22,2	18,0	30,5	31,0	9,8	1,6
Total	19 728,4	33 477,3	32 718,6	49 563,7	55 364,3	29,4	11,7

(a) Excluídos os juros corridos.



Gráfico II.22 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública



Sobre a evolução registada pelas amortizações há a assinalar:

- ◆ O expressivo aumento do seu valor global, em relação a 2005, no montante de € 5.370,8 milhões (11,8%) motivado, exclusivamente, pela dívida denominada em euros;
- ◆ O facto de não ter sido amortizada dívida de curto prazo em moeda não euro, tendo-se verificado apenas o pagamento de amortizações respeitantes a títulos de médio e longo prazo emitidos em anos anteriores;
- ◆ As amortizações realizadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das privatizações (€ 1.205 milhões) que apresentam um valor bastante assinalável e um acréscimo significativo em relação a 2005 (82,6%).

Os encargos correntes da dívida pública sofreram um acréscimo de 10,8%, em resultado do aumento dos juros, mais € 429,4 milhões do que em 2005, e dos outros encargos, mais € 0,5 milhões do que no ano anterior. No que respeita aos juros, o acréscimo registado em 2006 decorre do aumento do stock da dívida, bem como do agravamento das taxas remuneratórias, sendo de salientar:

- ◆ O aumento de 11,0% dos juros em moeda euro e a diminuição, pouco significativa, dos juros em moeda não euro, 0,1%;
- ◆ Quanto aos juros da dívida em moeda euro, o aumento ficou a dever-se aos juros da dívida de médio e longo prazo (€ 122,5 milhões) e dos certificados de aforro (€ 104,3 milhões);
- ◆ Em resultado do aumento dos juros ter sido superior ao crescimento do PIB, o peso daqueles no PIB aumentou em relação aos valores homólogos de 2005, passando de 2,6% para 2,8%;
- ◆ O peso dos juros nas despesas correntes registou um aumento de 0,8 pontos percentuais e o seu peso nas receitas efectivas sofreu um ligeiro decréscimo de 0,1 pontos percentuais;
- ◆ O peso dos juros e amortizações no PIB sofreu um aumento de 2,4 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos de 2005.

À semelhança de anos anteriores, as despesas contabilizadas como outros encargos da dívida incluem € 10,2 milhões relativos à comissão de gestão do Instituto de Gestão do Crédito Público, situação

prevista na sua lei orgânica mas que contraria as regras de classificação funcional das despesas públicas. No quadro seguinte demonstra-se o impacto anual desta comissão na rubrica “outros encargos correntes da dívida”.

Quadro II.24 – Evolução dos “Outros encargos correntes da dívida”

(em milhares de euros)

Anos	Total (1)=(2)+(3)	Despesas com serviços da dívida		Comissão de gestão	
		Valor (1)	%	Valor (2)	%
2002	20 893,5	13 663,5	65,4	7 230,0	34,6
2003	21 411,8	13 411,8	62,6	8 000,0	37,4
2004	17 949,9	9 449,9	52,6	8 500,0	47,4
2005	30 481,4	21 581,4	70,8	8 900,0	29,2
2006	30 979,1	20 779,1	67,1	10 200,0	32,9
Variação (%)	Média anual		11,0		9,0
	2006/2005		-3,7		14,6

Fonte: Conta de gerência IGCP – Encargos da dívida, dos respectivos anos.

Relativamente aos restantes encargos correntes da dívida há a destacar o seguinte:

- ◆ Ascenderam a cerca de € 20,8 milhões, sendo assim inferiores às do ano transacto em € 0,8 milhões;
- ◆ Para tal diminuição contribuíram, essencialmente, as comissões por pagamento de encargos em moeda euro com um decréscimo em relação a 2005 de € 810,9 milhares (99,2%), passando de € 817,3 milhares em 2005 para € 6,4 milhares em 2006;
- ◆ As despesas com a emissão de dívida em moeda euro, embora diminuindo € 37,1 milhares em relação a 2005, são as de maior peso no grupo de despesas em apreço, representando cerca de 61,8% do seu total;
- ◆ Reduções significativas das despesas de *rating* (€ 403,4 milhares), das despesas diversas (€ 128,3 milhares) e das despesas com depósitos em terminais de pagamento automático (€ 2,3 milhares), havendo ainda a registar o facto de não terem ocorrido no ano em apreço despesas com a Clearstream.
- ◆ Registaram acréscimos em 2006, essencialmente, os encargos decorrentes do protocolo com os Correios de Portugal, S.A., € 427,9 milhares (9,2%), as comissões pagas à central de valores mobiliários, € 109,4 milhares (5,4%), as despesas com extractos de certificados de aforro, € 47,2 milhares (9,1%) e as despesas com o Euroclear, € 5,6 milhares (12,9%).

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Autorização constante da Lei do Orçamento do Estado

O artigo 87.º da Lei do Orçamento do Estado autoriza o Instituto de Gestão do Crédito Público a efectuar operações de compra e troca de títulos de dívida pública de acordo com as 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 39 – PCGE/2006

O Tribunal volta a recomendar 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

Recorrendo a operações realizadas através da facilidade de último recurso, que o Instituto de Gestão do Crédito Público disponibiliza aos market makers do MEDIP, foi emitida dívida pública fundada no montante de € 68,5 milhões, contrariando-se o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2006, de 27 de Janeiro, que autorizava apenas a realização de operações de emissão de dívida pública flutuante. A análise efectuada às operações de reporte, mostrou que, nas operações de renovação o Instituto não procede à emissão e envio da confirmação formal à contraparte, à semelhança do que já se verificara no ano anterior².

b.1.3) Execução do programa de financiamento

Na execução do programa de financiamento para 2006, aprovado pela tutela, as emissões de dívida pública de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo, incluindo certificados de aforro, ficaram aquém das previsões em cerca de € 3,45 mil milhões (20%), tendo as amortizações de dívida de médio e longo prazo excedido as previsões em cerca de € 519 milhões. Desta forma, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido no ano, cerca de € 6 mil milhões, situou-se abaixo das previsões em cerca de € 3,97 mil milhões (40%).

b.1.4) Pagamento de encargos com assunção de passivos e regularização de responsabilidades por operações específicas do Tesouro

Invocando o disposto na alínea b) do artigo 71.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, foram assumidos passivos no âmbito do processo de liquidação da Casa da Música/Porto 2001, SA, no montante de € 98,5 milhões, e, também, no âmbito da liquidação da GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA, foram assumidos passivos no valor de € 49,3 milhões. Foram, ainda, efectuadas regularizações no montante total de € 1.451,6 milhões, ao abrigo do artigo 72.º da mesma lei.

A inclusão de encargos deste tipo na Lei do Orçamento do Estado, como a própria designação parece indicar (“regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado”), resultaria de se tratar de dívidas antigas do Estado, cujo processo de apuramento se prolongou no tempo. Nos anos mais recentes, contudo, estes casos escasseiam e a quase totalidade dos encargos liquidados ao abrigo das normas sobre “Assunção de passivos” e “Regularização de situações do passado” corresponde a

¹ Cfr. ponto 6.1.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.5.4 do Volume II.

dívidas do Estado vencidas em períodos recentes, às vezes no próprio ano em que são regularizadas, e, além disso, a encargos recorrentes. Em 2006, as regularizações seguintes têm essa natureza:

- ◆ Os reembolsos relativos a encargos com descolonização, que respeitam, na sua maior parte, ao próprio ano de 2006 e, nalguns casos, ao segundo semestre de 2005, além de se tratar de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- ◆ O pagamento de bonificações de juros, referentes a períodos recentes, em alguns casos reportados ao final de 2005, tendo ocorrido simultaneamente pagamentos de igual natureza, por via orçamental;
- ◆ As dívidas relativas à Portugal Telecom, cuja existência, tal como acontece com nos casos anteriores, tem por base a falta de 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 serviços de assessoria técnica prestados pela PARPÚBLICA ao Governo, respeitando o valor pago em 2006 a serviços prestados em 2004 e 2005;
- ◆ O pagamento de juros de mora à BRISA, apurados em 2006;
- ◆ As dívidas do Instituto Nacional de Garantia Agrícola apuradas à data de 30 de Setembro de 2005, relativas ao subsídio da electricidade verde;
- ◆ A amortização e o pagamento de juros, em Janeiro de 2006, de empréstimos contraídos em Dezembro de 2005, para regularizar a situação do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde junto da Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ O pagamento à União Europeia de uma verba apurada em 2005 bem como de juros, pelo respectivo atraso, solicitados em 2006.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 72.º e, ainda, as realizadas ao abrigo do artigo 71.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.

Este procedimento é recorrente, merecendo há largos anos reparo do Tribunal. No entanto, face ao disposto no artigo 96.º na Lei do Orçamento do Estado para 2008, recentemente aprovada pela Assembleia da República, o financiamento da aquisição de activos e da assunção de passivos e responsabilidades, a partir de 2008, passará a ser assegurado por dotação orçamental inscrita no Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

b.1.5) Contabilização da receita creditícia

Em 2006, ao contrário do observado no ano anterior, a receita creditícia foi correctamente classificada nas rubricas do capítulo 12 “Passivos Financeiros”, de acordo com a natureza da dívida e dos investidores envolvidos. No entanto, uma vez que o produto dos empréstimos de curto prazo e de médio e longo prazo colocados junto de sociedades financeiras, bem como o dos certificados especiais de dívida de curto prazo, são contabilizados numa única conta de operações específicas do Tesouro, tal

¹ Cfr. ponto 6.6.3 do Volume II.



poderá inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros, quanto ao prazo e sector institucional dos investidores, nomeadamente, no caso dos valores arrecadados num determinado ano e que não foram convertidos em receita orçamental desse ano, transitando para o ano seguinte.

Recomendação 40 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam criadas contas de operações específicas do Tesouro, por tipo de dívida e investidor de forma a garantir a correcta classificação do produto dos empréstimos.

b.1.6) Não observância do classificador económico das despesas públicas

Em 2006 não foi, mais uma vez, respeitado o princípio da especificação e o código de classificação económica das despesas públicas em vigor, tendo sido utilizada apenas uma rubrica da classificação económica para os passivos financeiros (10.03.03 – Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo – Sociedades Financeiras – Bancos e outras instituições financeiras) e, igualmente, apenas uma rubrica de classificação económica para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras), o que significa que não foram feitas as distinções previstas, no citado código, ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, para os passivos financeiros, e, ao nível das rubricas, para os juros. Deste modo, não é possível identificar os sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, e os tipos de passivos amortizados. Tal procedimento implica distorções na Conta Geral do Estado, na medida em que o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo conduz a que a Conta Geral do Estado não evidencie esta despesa e sobreavale o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazos. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros, origina distorções ao nível da consolidação das contas do sector público administrativo.

Recomendação 41 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação de anos anteriores, no sentido de ser abandonada esta prática recente, que contraria o princípio da especificação consagrado na lei de enquadramento orçamental.

b.1.7) Reposição de saldos de dotações orçamentais

No ano em análise, o prazo fixado pela Direcção-Geral do Orçamento para a reposição de montantes não utilizados foi até 12 de Janeiro de 2007 e, mais uma vez, o Instituto de Gestão do Crédito Público não cumpriu este prazo, pois a reposição dos valores que requisitou a mais só ocorreu em 28 de Fevereiro de 2007. Este atraso nas reposições dos valores requisitados a mais, é recorrente, tendo merecido já reparo do Tribunal de Contas em sede de Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de anos anteriores.

b.1.8) Contabilização de operações com derivados financeiros

A norma constante do n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental obriga a que a Conta Geral do Estado evidencie as “excepções à regra da não compensação e da não consignação”, designadamente a excepção à regra da não compensação prevista no n.º 4 do artigo 6.º da mesma Lei, respeitante às operações de derivados financeiros associadas à gestão da dívida pública.

Em 2006 o relatório da Conta Geral do Estado evidencia o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps* reflectido nas amortizações e, pela primeira vez, o resultado das operações de

derivados financeiros reflectidas nos juros, conforme tem sido recomendado pelo Tribunal em anteriores Pareceres. Contudo, para que seja cabalmente cumprido o estabelecido no referido artigo 75.º deverá existir nos mapas da Conta Geral do Estado uma menção expressa da excepção à regra da não compensação relacionada com os derivados financeiros¹.

Recomendação 42 – PCGE/2006

Mais uma vez se recomenda 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.1.9) Comissão de gestão do Instituto de Gestão do Crédito Público

Esta matéria continua a merecer reservas do Tribunal, não só no que respeita à contabilização, por não respeitar o classificador funcional das despesas e ser passível de gerar distorções na consolidação das contas do sector público administrativo, mas também no que respeita à fixação da comissão em permilagem do *stock* da dívida pública.

A forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 25.º dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, os quais determinam que o seu valor será 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. No ano em apreço, à semelhança de anos anteriores, o Instituto procedeu à reposição, em Janeiro de 2007, do montante global de € 5,8 milhões, ou seja cerca de 57% da comissão atribuída no ano, o que significa que não faz sentido a forma como esta comissão é fixada, acrescendo-a anualmente, de modo a acompanhar a evolução do *stock* da dívida, quando as necessidades do funcionamento não têm (não têm que ter) um acréscimo proporcional à evolução da dívida².

Recomendação 43 – PCGE/2006

Reitera-se a recomendação formulada em anteriores Pareceres no sentido de ser 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

De acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, baseando-se nos elementos fornecidos pelos organismos, o endividamento dos serviços e fundos autónomos reduziu-se em € 813.782.192,5. Alguns dos valores utilizados neste apuramento são diferentes dos constantes da Conta Geral do Estado, mas essas diferenças são inexpressivas e resultantes de arredondamentos, com excepção de um valor de 800 milhões de euros relativo a dois empréstimos bancários contraídos em Dezembro de 2005 pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, amortizados em Janeiro de 2006 por operações específicas do tesouro e que a Direcção-Geral do Orçamento não considerou.

¹ Cfr. pontos 6.7.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.7.3.3.3. do Volume II.



No caso das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento verificou-se, tal como em anos anteriores, que a despesa com amortizações efectivamente paga excedeu o limite da dotação constante do respectivo orçamento, situação que viola o disposto na Lei de enquadramento orçamental, mas deve salientar-se que em 2006, ao contrário do sucedido nos anos precedentes, essa despesa está totalmente registada na Conta Geral do Estado e corresponde à despesa escriturada na contabilidade patrimonial.

b.2.2) Despesas pagas à margem do Orçamento

Conforme já se referiu no anterior ponto b.1.4), a Conta Geral do Estado é omissa quanto às despesas realizadas ao abrigo do artigo 71.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, “Aquisição de activos e assunção de passivos”, e das diversas alíneas do artigo 72.º desta mesma lei, “Regularização de responsabilidades”, que ascenderam a € 1.599,8 milhões, pagas por operações específicas do Tesouro.

b.2.3) Encargos da dívida pública

Do confronto dos valores dos encargos da dívida pública constantes da Conta Geral do Estado com os da conta de gerência do Instituto (Encargos da dívida) resulta uma diferença significativa de € 1.315,0 milhões, que se explica porque 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, pelo contrário, não se consideram as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Os valores constantes da Conta Geral do Estado também não incluem as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, com receitas das privatizações, e o valor dos juros corridos. Saliente-se que a diferença apontada (€ 1.315,0 milhões) se deve essencialmente às amortizações realizadas por aquele Fundo (€ 1.205,0 milhões, 91,7% da diferença apurada), bem como à utilização no pagamento de juros de verbas recebidas antecipadamente dos subscritores, a título de juros corridos (€ 102,4 milhões).

Na comparação dos valores das amortizações inscritos na mencionada conta de gerência do Instituto com os da Conta Geral do Estado, observa-se uma diferença de € 31,0 milhões, a qual resulta do facto das amortizações serem inscritas na Conta pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto que a conta de gerência reflecte prémios de amortização (€ 6,8 milhões), bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis” (€ 0,7 milhões), deduzidos dos resultados positivos de *swaps* (€ 38,5 milhões).

Em suma, embora seja na conta de gerência 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 informação¹.

b.2.4) Despesas de funcionamento do IGCP

Como se refere no ponto 9) da alínea b.1), a Conta Geral do Estado, inscreve, incorrectamente, em outros encargos da dívida, os montantes destinados ao pagamento das despesas de funcionamento (comissão de gestão) do Instituto de Gestão do Crédito Público (€ 10,2 milhões).

¹ Cfr. ponto 6.7.2 do Volume II.

b.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

Em 2006, o desempenho global da carteira real da dívida pública, aferido pelo indicador taxa interna de rendibilidade, situou-se num nível idêntico ao obtido pela carteira de referência. Quer o custo orçamental quer o custo *cash-flow* da carteira real foram inferiores aos correspondentes valores na carteira de referência (cerca de € 43,6 e € 51,6 milhões, respectivamente). Assim, o desempenho da carteira real, nestas perspectivas de custo, foi mais favorável do que o apresentado pela carteira de referência¹.

2. Dívida Garantida

A) Visão Global

a.1) Garantias concedidas a financiamentos

No ano de 2006, foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, sete garantias pessoais, no montante global de € 1.605 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 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, foi fixado em € 2.200 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 € 1.590 milhões. Tendo em conta o valor das garantias pessoais do Estado autorizadas ao abrigo da lei orçamental para 2006 (€ 1.556,2 milhões) e as deduções a efectuar referentes a esse ano (€ 358 milhões), constata-se que ficou por utilizar € 381,9 milhões do limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado.

Quanto às outras pessoas colectivas de direito público, salienta-se que as garantias prestadas pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento em 2006 tinham já sido autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2004, não tendo ocorrido em 2006 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 2006, totalizaram € 22,1 milhões, incluindo capital e juros.

No final de 2006, as responsabilidades assumidas do Estado no âmbito de garantias pessoais prestadas a financiamentos em moeda euro e em moeda não euro totalizavam € 9.780,5 milhões, o que face aos valores registados no final de 2005 (€ 8.652,1 milhões) representa um aumento de 13%. As responsabilidades efectivas² do Estado, no final de 2006, cifravam-se em € 9.192,6 milhões, representando um acréscimo de 10,6% em relação a 2005 (€ 8.314,5 milhões).

¹ Cfr. ponto 6.5.7 do Volume II.

² As responsabilidades efectivas diferem das assumidas, por terem em conta não os montantes garantidos, mas as utilizações efectuadas desses montantes.



a.2) Garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

Foram celebrados, em 2006, dezassete contratos de seguro com a garantia do Estado, no âmbito de apólices individuais. No âmbito de apólices globais com acta de riscos políticos, foram ainda emitidas treze garantias. Os capitais garantidos pelo Estado em 2006 cifraram-se em € 103,3 milhões, representando um aumento significativo relativamente ao ano anterior (cerca de € 70,6 milhões, 216,3%). Tal evolução ficou, sobretudo a dever-se à reabertura das operações para Angola, na sequência da Convenção celebrada com este país, em Dezembro de 2004, relativa à cobertura de riscos de crédito à exportação de bens e serviços de origem portuguesa para Angola. Por seu turno, as responsabilidades acumuladas do Estado no final do 2006 cifraram-se em € 226,8 milhões, o que, face ao ano anterior, representa um acréscimo de € 61 milhões (+36,8%).

Em virtude do aumento de operações realizadas em 2006, observou-se um acréscimo significativo no volume dos prémios processados, passando-se de € 3 milhões, em 2005, para € 9,3 milhões, no ano em análise. Os prémios cobrados em 2006 situaram-se num valor idêntico ao dos processados. O total de novas garantias imputado à execução orçamental de 2006 cifrou-se em € 367,2 milhões, remanescendo um saldo não utilizado de € 242,7 milhões, relativamente ao limite de € 610 milhões fixado no n.º 3 do artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado.

Em 2006, o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, disponibilizou à COSEC – Companhia de Seguro de Créditos o montante total de € 7,3 milhões para pagamentos aos sinistrados. A maior parte desta verba, no montante de € 6,9 milhões, foi paga no início do ano, ainda ao abrigo da Lei do Orçamento para 2005, através da conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE de 2005”, tendo o valor remanescente sido pago ao abrigo da Lei do Orçamento para 2006.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Recuperação de créditos

Continua a verificar-se o reiterado incumprimento pelo CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA, pela GESTNAVE e pela Casa do Douro dos financiamentos garantidos pelo Estado. No entanto, relativamente ao CNEMA, há a assinalar que foi liquidado antecipadamente pela empresa o valor remanescente do empréstimo garantido, tendo assim cessado, a partir de Novembro de 2006, as responsabilidades garantidas pelo Estado nesta operação. Segundo informação da Direcção-Geral do Tesouro, a referida liquidação decorreu da alienação pelo CNEMA de um lote de terreno de que era proprietário. Quanto à dívida vencida, paga pelo Estado em execução da garantia, totalizava no final de 2006 cerca de € 4,6 milhões.

Relativamente à Casa do Douro, foram equacionadas pela Direcção-Geral do Tesouro algumas medidas a tomar tendo em vista a recuperação do crédito do Estado, não se conhecendo, à data da auditoria, a existência de qualquer decisão por parte do Governo. No final de Janeiro de 2007, a dívida da Casa do Douro ao Estado/Direcção-Geral do Tesouro ascendia a um total de € 44,02 milhões, enquanto que a dívida vincenda à Caixa Geral de Depósitos, garantida pelo Estado, totalizava cerca de € 50,5 milhões.

Recomendação 44 – PCGE/2006

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 2006, por financiamentos em moeda euro (€ 9.745.535.819), diverge do apresentado por aquela direcção-geral e constante da Conta Geral do Estado (€ 9.744.060.180), 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 e ao Investimento e a ter sido deduzido, em 2003, 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”¹.

¹ Cfr. ponto 6.8.3.1. do Volume II.



CAIXA 2 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

O Tribunal de Contas, na sequência da acção realizada pela primeira vez em 2006, levou a cabo, em 2007, uma acção de identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2006, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas.

Dá-se conta, seguidamente, dos resultados alcançados, que serão objecto de comparabilidade com os de 2005, com as devidas ressalvas. Estas derivam do facto de a análise se basear essencialmente na informação prestada pelas diferentes entidades públicas, apesar de se reconhecer que essa informação revela, em relação ao ano anterior, uma maior fidedignidade dos dados, decorrentes quer da melhoria do formulário usado para recolha da informação e redefinição de conceitos quer de uma maior sensibilização dos serviços ao seu preenchimento.

Uma versão preliminar do presente texto foi enviada ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Ministro da Saúde para se pronunciarem nos termos das disposições legais relativas ao contraditório, até 12 de Dezembro de 2007. As respostas recebidas estão incluídas, na íntegra, no Volume III deste Parecer, e são comentadas ao longo do texto, não pondo em causa as conclusões da análise efectuada pelo Tribunal.

O Ministro de Estado e das Finanças assinala as acções em curso que visam “o estabelecimento de objectivos de redução de prazos de pagamento para os organismos públicos, a monitorização e publicitação da evolução dos prazos médios de pagamento, a criação de incentivos associados ao grau de cumprimento desses objectivos e a responsabilização dos diferentes organismos pelo esforço financeiro a empreender” e enuncia acções específicas que estão a ser desenvolvidas neste âmbito no sector da Saúde.

Objectivos e âmbito

Atendendo a que continua a não existir um “Balanço do Estado” que dê uma imagem da respectiva situação financeira e patrimonial, a presente acção efectua uma recolha de elementos que, na área da chamada “dívida não financeira do Estado”, permite 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.

Acréscue que esta área é, no entender do Tribunal, uma “área de risco” e, portanto, elegível para auditoria pública.

Tal como no ano anterior, 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 “acréscimo”, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimentos de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será feito em exercícios seguintes, permitindo apreciar como evoluiu a dívida não financeira do Estado, em relação a 2005;*

- ◆ *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.*

Dada a natureza da presente acção e também por motivos de comparabilidade, o seu âmbito 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.

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 /Centros Hospitalares, E.P.E. e às Sociedades POLIS, S.A.². Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares) e as entidades que integram os sectores da administração local e regional e o sector público empresarial, com excepção, neste último caso, 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”, constituída até 31 de Dezembro de 2006, 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 oficiadas as mesmas entidades que já o tinham sido em 2006 e cujo critério de selecção tinha sido que o montante de receita/despesa fosse superior a € 2,5 milhões, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário e profissional, o que, em conjunto com as entidades acima indicadas não pertencentes à Administração Central, totalizou um conjunto de 510 entidades a ser objecto de inquérito³.

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 2006 e situação da mesma em 30 de Junho de 2007.

¹ Nos casos em que isso não é possível, em particular quando estão em causa PME, os atrasos nos pagamentos influenciam negativamente a competitividade das empresas. E, como se refere no Relatório do Orçamento de Estado para 2008 (pág. 34), citando um estudo da Intrum Justitia, o problema é especialmente grave em Portugal pois o prazo médio de pagamentos da Administração Pública Portuguesa é de 152,5 dias, contra a média europeia de 68,9 dias.

² A acção inclui também, relativamente à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as dívidas relacionadas com regularizações de situações do passado constituídas por indemnizações compensatórias/compensações financeiras, sendo objecto de tratamento à parte as relativas a bonificação de juros.

³ Na designação das entidades oficiadas foi tido em linha de conta a reestruturação em termos do “PRACE”.



Foi também solicitada informação agregada sobre o total da dívida inferior a € 5 mil por credor.

Os dados obtidos foram depois objecto de tratamento com vista à identificação dos principais credores do Estado.

Os credores seleccionados para inquérito foram os que já tinham sido oficiados o ano anterior (74) e aqueles cujos créditos referenciados em 2007 pelas entidades devedoras fossem superiores a € 4 milhões e que não estivessem incluídos nos oficiados no ano anterior (25); foram também oficiadas 14 instituições bancárias no sentido de reportarem as dívidas relativas a “bonificação de juros”.

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 2006 e situação da mesma em 30 de Junho de 2007.

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, a mesma permite, com as necessárias reservas, decorrentes da metodologia utilizada, uma caracterização global da situação em 31 de Dezembro de 2006.

Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas

Das 510 entidades públicas objecto de inquérito pelo Tribunal foram recebidas respostas de 507, ou seja de 99,4% do universo.

Dessas entidades, cerca de 42,8%, ou seja 218, responderam no sentido de não terem qualquer dívida.

Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2006, superior a € 5 mil, por credor, de cerca de € 2.019,7 milhões, correspondendo cerca de 52,1% daquele total a dívida vencida e cerca de 47,9% a dívida vincenda.

O peso relativo da dívida por área ministerial, realça um predomínio muito acentuado de entidades ligadas ao Ministério da Saúde, com 72,4% do total da dívida. Dos restantes, destacam-se os Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, das Finanças e da Administração Pública¹, do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e da Defesa Nacional com 5,9%, 5,2%, 3,2% e 3,0%, respectivamente. Estas cinco áreas ministeriais representam 89,7% do total da dívida.

¹ Considerando nas dívidas reportadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, apenas as relacionadas com indemnizações compensatórias / compensações financeiras e aquisição de bens e serviços.

Em relação a 2005 houve um aumento de € 322,6 milhões. As áreas ministeriais que mais contribuíram para este aumento foram: Saúde (€ 359,4 milhões), Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€ 16,3 milhões), Educação (€ 15,7 milhões) e Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (€ 12,2 milhões); aquelas em que se verificou uma diminuição foram: Finanças e Administração Pública (€ 53,0 milhões), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 17,2 milhões), Defesa Nacional (€ 13,2 milhões) e Administração Interna (€ 10,5 milhões).

O Gabinete do Ministro do Estado e das Finanças coloca, no exercício do contraditório, três questões:

- ◆ “Apesar da referência a que foram excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos, não foram disponibilizados elementos susceptíveis de alterar a convicção de que a metodologia seguida pelo Tribunal de Contas não garantiu a anulação completa da dívida existente entre os diferentes organismos considerados, empolando, assim, o seu valor global”;
- ◆ Existe a possibilidade de ter ocorrido uma incorrecta interpretação do conceito de “dívida vincenda”, conduzindo alguns organismos a reportar “como dívida vincenda compromissos decorrentes de protocolos por si acordados, os quais não consubstanciam responsabilidades assumidas, pelo que não constituem dívida”;
- ◆ Reafirmação de que grande parte dos pagamentos “processados pela DGTF se encontram sujeitos a procedimentos de validação, tornando-se, apenas nessa data, certos, líquidos e exigíveis, não respeitando uma parte significativa, a dívidas relacionadas com o fornecimento de bens e serviços”.

Sobre as questões colocadas o Tribunal considera que:

- ◆ Quanto à primeira questão a dúvida não tem razão de ser pois os 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;
- ◆ Não existe qualquer evidência que tenha ocorrido a situação referida na segunda questão, tendo o Tribunal esclarecido as entidades de que não deveriam reportar esse tipo de situações como dívida;
- ◆ O caso das responsabilidades assumidas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (excluindo bonificações de juros) está devidamente clarificado no texto final de modo a não suscitar quaisquer dúvidas quanto à sua natureza¹.

¹ Foram excluídas das responsabilidades anteriores a 31 de Dezembro de 2006 e reportadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ao Tribunal as relativas às dívidas à Caixa Geral de Depósitos e ao Banco Santander, S.A. (respeitantes a responsabilidades contraídas pelo Instituto Nacional de Garantia Agrícola no âmbito da erradicação da BSE), à Galp Energia, S.A. (para cumprimento das obrigações do Estado em acordo de accionistas da Petrolgal, S.A.) e às Regiões Autónomas.



Por sua vez, ouvido em contraditório, o Ministro da Saúde, começando por afirmar que respeita, “como é natural, a metodologia seguida pelo Tribunal de Contas para elaboração do estudo sobre a dívida não financeira do Estado”, pede a ponderação do seguinte:

i. O processo de conferência de facturas de produtos vendidos por farmácias e convencionados é complexo e moroso, estando o prazo de pagamento definido contratualmente (em termos de protocolo ou acordo), situando-se em 40 dias no caso das farmácias (correspondente a dois meses de facturação) e 180 dias nalguns convencionados;

ii. O facto referido no número anterior assume particular importância quando o sistema tem volumes de tesouraria relevantes, cuja aplicação (liquidação da dívida) aguarda a conferência e facturação ou a passagem do prazo contratual;

iii. Verificados os pontos i. e ii., uma forma de aclarar a situação devedora do Sistema consiste na determinação da dívida líquida das disponibilidades na posse das instituições. Caso contrário as inferências entre a relação da evolução do stock da dívida e a situação orçamental são erróneas e distorcidas”.

E propõe, em consequência, que se tome em consideração o conceito de “dívida líquida”, correspondente à diferença entre dívida e disponibilidades, considerando-se que a dívida é nula quando as disponibilidades de uma instituição sejam superiores às suas dívidas.

Sendo assim, como as instituições do Serviço Nacional de Saúde deteriam em disponibilidades em 31 de Dezembro de 2005 e 31 de Dezembro de 2006, respectivamente, € 463 milhões e € 881 milhões, a “dívida líquida” seria, nas datas em causa, de € 471 milhões e € 529 milhões, registando, por isso, um crescimento de apenas 12,5%.

O Tribunal considera que a posição do Ministro da Saúde é, sob o ponto de vista técnico, inaceitável, e, por isso, não pode ser tida em conta, numa acção que tem por exclusiva finalidade a avaliação de qual é a dívida que o Estado tem, numa determinada data, perante os seus credores.

O conceito a que o Ministro da Saúde parece aludir é o de “necessidade de financiamento”, que não pode nem deve ser confundido com o conceito de “endividamento”, único objecto da acção levada a cabo pelo Tribunal. Mas, sempre se dirá, na óptica usada pelo Ministério da Saúde e agora chamada à colação, que, havendo disponibilidades, numa simples perspectiva de boa gestão dos dinheiros públicos, é altamente recomendável que o Estado reduza o prazo de pagamento das suas dívidas¹ (sendo de assinalar que, segundo informação da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. ao Tribunal, o prazo médio de pagamento a fornecedores dos hospitais do Sector Público Administrativo passou de 3,7 meses em 2005 para 6,7 meses em 2006).

¹ Salienta-se que do total das dívidas reportadas pelas entidades ligadas ao Ministério da Saúde em 31 de Dezembro de 2006 (€ 1.461,4 milhões) se encontravam ainda por pagar, a 30 de Junho de 2007, € 670,3 milhões (45,9%).

Evitar-se ia, desse modo, que o Estado suportasse elevados juros implícitos, que os seus fornecedores não deixarão de incorporar no preço dos bens e serviços para compensar prazos dilatados de pagamento¹.

Em conclusão, o Tribunal mantém que a dívida a fornecedores externos, superior a € 5 mil por credor, de entidades ligadas ao Ministério da Saúde, incluídas no perímetro desta acção, é, em 31 de Dezembro de 2006, de € 1.461,4 milhões, valor que não é posto em causa pelo Ministério da Saúde, tendo crescido, relativamente a 31 de Dezembro de 2005, € 359,4 milhões, ou seja 32,6%.

Do total da dívida inventariada em 31 de Dezembro de 2006, continuava por pagar, em 30 de Junho de 2007, cerca de € 873,0 milhões, sendo cerca de 62,7% de dívidas vencidas e cerca de 37,3% de dívidas vincendas.

É de salientar que, em face dos dados recebidos, € 965,1 milhões (47,8%) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e € 1.054,6 milhões (52,2% às outras entidades abrangidas, E.P.E. e S.A.).

Analizadas as respostas em função da natureza da dívida, verifica-se que daquele total (€ 2.019,7 milhões), cerca de 83,1% é respeitante ao fornecimento de bens e serviços, sendo que algumas entidades (essencialmente da área da saúde) não identificaram a natureza da dívida (11,3%), pelo que, presumindo-se que a quase totalidade desta dívida é referente a bens e serviços, pode concluir-se que, da dívida reportada, 94,4% é relativa à aquisição de bens e serviço; 5,4% respeita a “Outros” entre os quais se encontram as dívidas relativas a indemnizações compensatórias / compensações financeiras a cargo da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (28,2% desses “Outros”).

Apresenta-se, no Anexo I, a lista das entidades públicas que no inquérito referido apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões².

Estas 41 entidades apresentam dívidas no valor de € 1.651,3 milhões (81,8%), das quais se encontravam por pagar, em 30 de Junho de 2007, € 720,0 milhões (43,6%); em relação a 2005 este grupo de entidades apresenta dívidas superiores em € 332,7 milhões, sendo que apenas 5 entidades ligadas ao Ministério da Saúde evidenciam um aumento de € 244,8 milhões; regista-se, também, que por parte da DGT³ houve um decréscimo de € 36,3 milhões.

O tratamento da informação recolhida permitiu obter a lista dos credores do Estado relativamente à dívida total⁴, dívida vencida e dívida vincenda, verificando-se que a dívida total, no montante de € 1.967,6 milhões, se distribuía por 6.797 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por montantes de dívida.

¹ Veja-se a este propósito o cálculo efectuado pela Comissão para Avaliação dos Hospitais Sociedade Anónima, nomeada pelo Governo, que estimou que estes juros implícitos orçavam em determinadas áreas 28% (cfr. Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005, Volume I, pág. 196).

² Apresentando-se, também, às dívidas reportadas em 2005.

³ Considerando apenas as dívidas relativas a aquisição de bens e serviços e a indemnizações compensatórias / compensações financeiras e excluindo as dívidas relativas a bonificação de juros e as referenciadas na nota n.º 1 da pág. 4.

⁴ Com excepção da informação prestada pelo Hospital Geral de Santo António, E.P.E. (€ 52,1 milhões).



Quadro II.25 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2006 por montantes de dívida

(em euros)

Credores					Total		
Classes / Montante			n.º	%	Valor	%	
≥	5.000	≤	100.000	5395	79,37	142.458.968,33	7,24
>	100.000	≤	1.000.000	1162	17,10	346.055.083,11	17,59
>	1.000.000	≤	4.000.000	162	2,38	307.478.467,45	15,63
>	4.000.000	≤	10.000.000	44	0,65	292.391.455,11	14,86
>	10.000.000	≤	50.000.000	30	0,44	590.640.506,30	30,02
>	50.000.000			4	0,06	288.565.363,95	14,67
Total				6797	100,00	1.967.589.844,25	100,00

Fonte: Respostas recebidas das entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Verifica-se, assim, que 78 credores, ou seja cerca de 1,2% do total, tinham, em 31 de Dezembro de 2006, créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando o valor global de € 1.171,6 milhões, ou seja mais de 59,5% da dívida total identificada pelas entidades públicas devedoras.

Identificação dos principais credores do Estado e caracterização dos respectivos créditos¹

Dos 78 credores identificados da forma acima mencionada, foram recebidas respostas, em tempo útil, de 69 deles, ou seja 88,5%, que reportaram créditos, em 31 de Dezembro de 2006, no valor global de € 1.626,4 milhões, correspondendo 50,2% a créditos vencidos naquela data e 49,8% a créditos vincendos, conforme quadro seguinte.

Quadro II.26 – Créditos sobre o Estado dos seus principais credores

(em euros)

Intervalo de Créditos	N.º Ent.	31/12/2006					
		Créditos Vencidos		Créditos Vincendos		Total dos Créditos	
		Valor	%	Valor	%	Valor	Peso %
≥= 10.000.000	43	720.968.247,28	48,5	764.160.631,72	51,5	1.485.128.879,00	91,3
> 10.000.000	26	95.025.676,49	67,2	46.268.860,90	32,8	141.294.537,39	8,7
Total	69	815.993.923,77	50,2	810.429.492,62	49,8	1.626.423.416,39	100,0

Assim, da distribuição desses créditos por classes de montante do crédito verifica-se que:

- ◆ 43 entidades, cujos créditos serão superiores a € 10 milhões, apresentam um crédito total de € 1.485,1 milhões, representando 91,3% do total desses créditos (48,5% de créditos vencidos e 51,5% de créditos vincendos);

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”).

- ◆ 26 das restantes entidades, que responderam ao formulário, cujos créditos são inferiores a € 10 milhões, apresentam o valor total de € 141,3 milhões, representando 8,7% do total dos créditos (67,2% de créditos vencidos e 32,8 % de créditos vincendos).

Relativamente à situação desses créditos, em 30 de Junho de 2007, o montante dos créditos vencidos e não pagos é de € 354,9 milhões e o total dos créditos vincendos e não pagos é de € 307,1 milhões. Verifica-se, assim, de acordo com a informação disponibilizada ao Tribunal pelas entidades credoras, que do total dos créditos de € 1.626,4 milhões reportados a 31 de Dezembro de 2006 se mantinha por pagar, em 30 de Junho de 2007, o total de € 662,0 milhões, ou seja 40,7% desse total.

Analisada, de acordo com a informação reportada pelos credores, a antiguidade da dívida do Estado em 31 de Dezembro de 2006 verifica-se o seguinte:

- ◆ 77,4% do total, representando € 1.259,1 milhões, são créditos com origem em 2006 (destes, 48,6% respeitam a créditos vencidos naquela data);
- ◆ 8,5%, no valor de € 138,6 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta ao ano de 2005 (destes, 95,2% respeitam a créditos vencidos a 31 de Dezembro de 2007);
- ◆ 3,3%, no valor de € 54,0 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos entre 2000 a 200);
- ◆ Apenas 0,3% no valor de € 4,8 milhões respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos anteriores a 2003;
- ◆ 10,4% do total correspondem a credores que nos formulários remetidos não indicaram a data de constituição da dívida, a qual ascende a € 169,8 milhões.

Identificação das instituições bancárias credoras do Estado relativamente a bonificação de juros e caracterização dos respectivos créditos

Relativamente a bonificações de juros, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças apresentou ao Tribunal, através de formulário disponibilizado para o efeito, os seguintes valores em dívida:

Em 31-12-2005	€ 158,1 milhões
Em 31-12-2006	€ 144,6 milhões

Oficiadas as 14 instituições de crédito referenciadas na resposta da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, foram recebidas respostas, em tempo útil, de 12 delas, que reportam créditos, em 31 de Dezembro de 2006, no valor global de €339,9 milhões, sendo que duas entidades (Banco Comercial Português e Caixa Geral de Depósitos) representam 98,3% do total dos créditos.



O Tribunal apurou que, nos valores reportados, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças considerou como dívida os valores reclamados pelas instituições de crédito até à data em que prestou a informação ao Tribunal e que respeitam a bonificações relativas aos anos de 2005 ou 2006 e a anos anteriores, independentemente da data em que foram conhecidos da DGT e da data em que verificou a sua validação.

Isso não impede, como se referiu no Parecer do ano transacto¹, que só quando a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças valida os valores reclamados é que os mesmos se consideram “certos, líquidos e exigíveis”.

Confirmação e Cruzamento de dados

No sentido de analisar in loco a informação reportada pelas entidades devedoras em 2005, o Tribunal realizou um conjunto de auditorias, estando já concluídos os relatórios respeitantes às seguintes entidades²: EP – Estradas de Portugal, E.P.E., Manutenção Militar, Instituto Politécnico Politécnico de Lisboa, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Universidade da Beira Interior e Centro Hospitalar de Setúbal.

Da análise efectuada verificou-se que as diferenças detectadas em relação à Estradas de Portugal, Manutenção Militar e Centro Hospitalar de Setúbal são inferiores a 1%, não materialmente relevantes, pelo que se considera, de um modo geral, fiável a informação reportada.

O mesmo já não aconteceu com as restantes entidades.

No caso do Instituto Politécnico de Lisboa e da Universidade da Beira Interior, verifica-se que estas entidades não reportaram qualquer dívida em 31 de Dezembro de 2005 mas tinham dívidas no montante de € 2,3 milhões e € 1,6 milhões, respectivamente. As divergências derivam, essencialmente, do facto de as facturas serem contabilizadas apenas aquando do seu pagamento, não sendo registada a data do documento (factura ou equivalente), a data do vencimento, nem a data efectiva do seu pagamento.

No caso da Universidade de Trás os Montes e Alto Douro verificou-se uma divergência entre o valor reportado de € 1,6 milhões e o valor agora confirmado de € 2,1 milhões, resultante do facto de não se ter contabilizado uma factura e notas de débito, não respeitando o princípio da especialização dos exercícios.

Em qualquer caso, foram considerados no Anexo I, quando aplicável, com referência a 31 de Dezembro de 2005, os valores agora confirmados.

¹ Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005, pág. 201.

² Os respectivos relatórios encontram-se disponíveis em www.tcontas.pt.

Os dados recolhidos em 2007 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 € 222,9 milhões, ou seja 22,3%, 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 (o total declarado pelas entidades credoras é superior ao indicado pelas entidades devedoras).

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 2006, a € 5 milhões.

Notas conclusivas

Tendo em conta a metodologia usada, o montante anteriormente identificado de € 2.019,7 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2006, 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.

O Tribunal entende dever sublinhar, mais uma vez, que os valores aqui apresentados têm de ser entendidos com as reservas decorrentes de se basearem quase na totalidade apenas na informação prestada ao Tribunal pelas entidades devedoras e credoras. Isso não prejudica, porém, a oportunidade da sua divulgação como caracterização global da situação.

Registe-se o elevado crescimento da dívida verificado em 2006 em entidades ligadas ao Ministério da Saúde: € 359,4 milhões, ou seja um crescimento de 32,6% relativamente ao ano anterior.

Por outro lado, e com as reservas enunciadas, pode concluir-se que, relativamente às entidades abrangidas no perímetro desta acção, a dívida não financeira, de acordo com os valores reportados pelas entidades devedoras, não resultante de bonificação de juros, registou um crescimento, relativamente a 2005, de € 322,6 milhões, o que equivale a um incremento de 19,0%.

Porém, se forem consideradas as bonificações de juros, nas condições assinaladas, a dívida do Estado, em 31 de Dezembro de 2006, ascendia a € 2.164,3 milhões.

Finalmente, o Tribunal considera positivo que o Governo, como, aliás, sublinha o Ministro do Estado e das Finanças, na sua carta dirigida ao Tribunal, “reconhecendo que os atrasos nos pagamentos referentes a transacções comerciais são susceptíveis de gerar repercussões negativas sobre a actividade dos agentes económicos”, tenha já apresentado um “programa de redução dos prazos de pagamentos das Administrações Públicas”.

¹ As entidades oficiadas reportaram dívidas inferiores a € 5 mil, por credor, no montante total de € 68,7 milhões.



Tribunal de Contas

Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31 de Dezembro de 2006, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 30 de Junho de 2007

(em euros)

Entidade Devedora	Dívida a 31/12/2005 ^{a)} (1)	Dívida a 31/12/2006 (2)	Diferença 3=2-1	Dívida a 31/12/2006 e não paga a 30/06/2007
Administração Regional de Saúde do Norte	114.009.928,53	177.539.069,43	63.529.140,90	1.021.052,99
EP - Estradas de Portugal, E.P.E. ^{b)}	129.509.932,95	109.302.711,13	-20.207.221,82	26.208.392,67
Hospital de Santa Maria, E.P.E. – Lisboa	52.195.349,47	100.475.164,91	48.279.815,44	43.488.873,62
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	45.346.859,47	98.180.718,98	52.833.859,51	25.915.847,33
Centro Hospitalar de Lisboa Central, E.P.E.	40.906.124,88	93.586.479,24	52.680.354,36	83.958.562,88
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E. – Lisboa	89.508.755,70	87.098.262,50	-2.410.493,20	56.388.587,47
Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E. ^{b)}	69.665.823,53	79.007.609,44	9.341.785,91	71.479.572,82
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ^{c)}	109.869.324,57	73.550.057,12	-36.319.267,45	21.759.949,69
Hospital de Garcia de Orta, E.P.E. – Almada	44.948.586,96	72.475.923,78	27.527.336,82	51.883.982,23
Administração Regional de Saúde do Centro	90.612.740,10	68.078.326,09	-22.534.414,01	2.593.044,46
Hospital Geral de Santo António, E.P.E.	45.192.750,31	52.069.264,04	6.876.513,73	15.186.497,44
Hospital de São João, E.P.E. – Porto	34.699.003,60	51.248.933,47	16.549.929,87	97.302,22
Hospital de São Marcos – Braga	27.485.702,65	37.380.920,65	9.895.218,00	27.442.345,78
Manutenção Militar ^{b)}	29.922.325,10	35.208.350,72	5.286.025,62	23.995.736,25
Hospitais da Universidade de Coimbra	17.340.760,82	34.764.453,26	17.423.692,44	14.648.652,99
ADSE	42.887.007,52	31.030.930,39	-11.856.077,13	856.125,22
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E.P.E.	31.214.057,82	30.312.614,11	-901.443,71	20.734.507,81
Centro Hospitalar do Alto Minho, E.P.E. – Ponte de Lima	17.857.545,58	30.093.186,53	12.235.640,95	17.508.778,03
Hospital Distrital de Faro	8.531.706,58	27.323.680,31	18.791.973,73	16.686.454,54
Hospital de Pulido Valente, E.P.E. – Lisboa	27.763.596,55	27.168.529,62	-595.066,93	22.495.132,11
Centro Hospitalar da Cova da Beira, E.P.E. – Covilhã	17.899.890,99	21.914.035,81	4.014.144,82	16.438.591,89
Direcção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural ^{d) e)}	314.828,53	20.877.409,76	20.562.581,23	3.996.671,30
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E. ^{d)}	19.332.662,23	20.594.529,30	1.261.867,07	11.933.496,07
Centro Hospitalar de Cascais	8.205.364,77	20.553.403,80	12.348.039,03	16.219.506,49
Centro Hospitalar do Alto Ave, E.P.E. ^{d)}	11.963.949,91	20.026.925,38	8.062.975,47	13.061.535,73
Hospital de Nossa Senhora do Rosário, E.P.E. – Barreiro	16.233.555,00	18.965.110,79	2.731.555,79	6.332.205,58
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.	18.920.613,75	17.577.279,89	-1.343.333,86	6.054.352,04
Hospital do Espírito Santo – Évora	7.625.187,36	17.240.327,42	9.615.140,06	11.298.334,74
Secretaria-Geral do Ministério da Justiça ^{d) f)}	22.901.818,13	17.193.552,34	-5.708.265,79	14.431.620,63
Instituto Português do Sangue	2.941.666,85	17.048.463,80	14.106.796,95	10.423.220,57
ICA, I.P. – Instituto do Cinema e do Audiovisual ^{e)}	14.115.750,75	15.934.679,63	1.818.928,88	11.103.852,24
Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.	10.969.017,90	14.452.687,46	3.483.669,56	7.643.557,52
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E. – Tomar	13.248.752,87	14.075.898,02	827.145,15	8.246.177,65
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	19.189.337,17	13.711.954,14	-5.477.383,03	6.212.747,83
IFAP, I.P.	20.467.867,45	13.568.838,83	-6.899.028,62	365.653,26
Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E.	7.722.463,15	13.197.277,56	5.474.814,41	7.776.097,64
Administração Regional de Saúde do Alentejo	17.566.663,71	12.927.477,12	-4.639.186,59	179.204,87
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça ^{e)}	3.065.705,25	12.839.273,62	9.773.568,37	4.859.688,94
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia	5.457.196,11	11.800.299,01	6.343.102,90	11.800.299,01
Direcção Regional de Educação de Lisboa ^{e)}	3.242.856,31	10.606.669,61	7.363.813,30	0,00
Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E. ^{d)}	7.818.449,54	10.329.523,88	2.511.074,34	7.320.141,06
Total	1.318.671.480,42	1.651.330.802,89	332.659.322,47	720.046.353,61

-
- a) Indicam-se apenas as entidades cujas dívidas reportadas a 31/12/2006 são superiores a € 10 milhões.
- b) Os valores referidos como dívida reportada a 31/12/2005 são os validados no âmbito de auditorias realizadas pelo Tribunal, diferindo, assim, dos valores reportados com base nas informações destas entidades no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005.
- c) Reportando, não tendo sido consideradas as dívidas relativas a bonificação de juros: **em 2005**, € 109,6 milhões a compensações financeiras/indenizações compensatórias e € 0,3 milhões a aquisição de bens e serviços; **em 2006**, € 73,4 milhões a indenizações compensatórias/compensações financeiras e € 0,1 milhões a aquisição de bens e serviços, sendo os credores com dívidas superiores a € 5 milhões: PT Comunicações, S.A. (descontos de assinatura telefónica para reformados e pensionistas previstos no Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3 de Fevereiro), SATA, S.A. (comparticipação financeira, relativa ao subsídio ao bilhete, do 2.º semestre de 2005 e 1.º semestre de 2006 (Açores) e ano de 2005 (Madeira) ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril), TAP, S.A. (comparticipação financeira, relativa ao subsídio ao bilhete, do 2.º semestre de 2005 e 1.º semestre de 2006 (Açores) e ano de 2005 e 1.º semestre de 2006 (Madeira) ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril) e Parque Expo98, S.A. (responsabilidades no âmbito das actividades dos Comissariados de Portugal nas exposições internacionais de Taejon de 1993 e de Lisboa de 1998).
- d) Dívidas referenciadas, em 2005, pelas anteriores entidades fundidas.
- e) Os valores referidos, em 2005, foram os reportados, em 2007, após pedido de esclarecimento face aos reportados pelas mesmas entidades no ano anterior.
- f) Os valores referenciados em 2006 são os reportados quer pelos SSMJ, quer pela Secretaria-Geral do Ministério da Justiça.



Anexo II – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2006 montantes superiores a € 5 milhões por fornecimento de bens e serviços

ABBOTT Laboratórios, Lda.
AIR LIQUIDE Medicinal, S.A.
AMGEN – Biofarmacêutica, Lda.
ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.
ANF – Associação Nacional das Farmácias
ASTRAZENECA – Produtos Farmacêuticos, Lda.
B. BRAUN MEDICAL, Lda.
BAXTER MÉDICO – Farmacêutica, Lda.
BAYER Diagnostics Europe, Lda. (Sucursal em Portugal)
BCP – Banco Comercial Português, S.A. – Factoring
BENTO PEDROSO CONSTRUÇÕES, S.A.
BESLEASING E FACTORING – Instituição Financeira de Crédito, S.A.
BPI FACTOR – SOC.PORT.DE FACTORING, S.A.
BRISTOL – Myers Squibb Farmacêutica Portuguesa, Lda.
CAIXA LEASING E FACTORING – Instituição Financeira de Crédito, S.A.
CLISA – Clínica de Santo António, S.A.
CONSTRUTORA SAN JOSE, S.A.
CTT – Correios de Portugal, S.A.
FERROVIAL AGROMAN, S.A.
GASIN – Gases Industriais, S.A.
GENZYME Portugal, SA
GILEAD SCIENCES, Lda.
GLAXOSMITHKLINE – Produtos Farmacêuticos, Lda.
GUIDANT – Aparelhos Médicos, Lda.
HELLER FACTORING PORTUGUESA, S.A.
HOSPOR – Hospitais Portugueses, S.A.
IZASA Portugal – Distribuições Técnicas, Lda.
JOHNSON & JOHNSON, Lda.
LABESFAL-LABORATORIOS ALMIRO, S.A.
LABORATÓRIOS PFIZER, Lda.
LILLY PORTUGAL, PRODUTOS FARMACÊUTICOS, Lda.
MERK, SHARP & DOHME, Lda.
METRONIC Portugal, Lda.
MONTEADRIANO – Engenharia e Construção, S.A.
MOTA ENGIL – Engenharia e Construção, S.A.
NMC – Centro Médico Nacional, S.A.
NOVARTIS FARMA – Produtos Farmacêuticos, S.A.
OCTAPHARMA – PRODUTOS FARMACEUTICOS, LDA.
SCHERING – Plough Farma Lda.
SERONO Portugal, Lda.
SIEMENS, S.A.
SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
TAP – Portugal, S.A.
Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A.

VII – Património do Estado

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e comporta três partes, as primeiras relativas ao património financeiro (do Estado e do Instituto de Turismo de Portugal) e a terceira ao património imobiliário.

1. PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO ESTADO

A) Visão Global

Tal como vem sendo assinalado nos Pareceres dos últimos anos, 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, uma vez que 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, 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 plenamente aplicadas, situação que se espera ultrapassar em anos futuros, mas a informação prestada, embora incompleta em vários pontos, abrange um conjunto de activos financeiros mais vasto do que no ano precedente. Este facto, a alteração da composição dos subsectores, resultante da atribuição de autonomia financeira a três institutos detentores de activos que em 2005 integravam o subsector dos serviços integrados, e a circunstância de terem sido introduzidas rectificações e 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 2005.

No subsector dos serviços integrados (valores não consolidados), registou-se um decréscimo de 1% (€ 175,4 milhões) no valor nominal global dos activos financeiros, variação que é essencialmente explicada por decréscimos no valor nominal dos créditos por empréstimos (€ 195,5 milhões) e das participações societárias (€167,2 milhões) e pelo acréscimo do valor nominal dos outros activos financeiros (€200 milhões). Como aspectos mais salientes da evolução deste subsector em 2006, destacam-se:

- ◆ A concessão de um empréstimo à Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA, no montante de € 30 milhões, para consolidação de passivos bancários de curto prazo, e o reforço em € 9,5 milhões do montante de um empréstimo à República de Cabo Verde, destinado ao financiamento de obras públicas.
- ◆ A Hidroeléctrica de Cahora Bassa pagou USD 250 milhões que foram imputados ao pagamento parcial de juros de mora em dívida.
- ◆ O agravamento da situação de mora dos créditos sobre a Hidroeléctrica de Cahora Bassa² e a República de Moçambique, já assinalada nos Pareceres anteriores e a inexistência de

¹ Instruções n.º 2/2000-2.ªSecção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro de 2000, que substituíram as aprovadas em 1993.

² O pagamento acima referido não impediu o vencimento, em 2006, de novas prestações de capital e juros que, não sendo pagas, entraram em mora.



progressos na regularização dos créditos sobre a Sorefame e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado.

- ◆ A alienação à PARPÚBLICA de cerca 147 milhões de acções da GALP Energia, de 21 milhões de acções da REN – Rede Eléctrica Nacional, de 15 milhões de acções da ANA – Aeroportos de Portugal, e de 6 milhões de acções da Sociedade Imobiliária – Autódromo Fernanda Pires da Silva. Em resultado destas operações o Estado deixou de ter participação directa na GALP Energia, na REN e na Sociedade Imobiliária – Autódromo Fernanda Pires da Silva.
- ◆ As participações proporcionaram ao Estado € 472,4 milhões de dividendos, valor muito superior ao de 2005 que fora de € 84,6 milhões. Os dividendos recebidos em 2006 referem-se a dez empresas: ANA – Aeroportos de Portugal, Administração dos Portos do Douro e Leixões, Caixa Geral de Depósitos, Empresa de Desenvolvimento Mineiro, Petróleos e Gás de Portugal, LISNAVE, PARPÚBLICA, Portugal Telecom, REN – Rede Eléctrica Nacional e Sonagi.
- ◆ A alienação de acções integradas na carteira do Estado proporcionou uma receita de € 1.505,4 milhões, valor inferior aos € 1.600 milhões previstos no orçamento inicial.

Em 2006, as receitas de alienação de partes sociais de empresas, o saldo transitado do ano anterior e os juros e reembolsos de empréstimos e outras aplicações financeiras do Fundo de Regularização da Dívida pública totalizaram € 1.600,5 milhões. As aplicações efectuadas pelo Fundo ascenderam a € 1.224,9 milhões, € 1.205 milhões em anulação e amortização de dívida pública e € 19,8 milhões em participações de capital, daí resultando um saldo, que transitou para 2007, no valor de € 375,7 milhões.

No subsector dos serviços e fundos autónomos, a análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido por 90 organismos, continuando verificar-se que a maioria deles detinha uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro.

No final do ano de 2006, o património financeiro declarado atingia um valor nominal de € 6.350,6 milhões (valor não consolidado), o que representa uma evolução pouco significativa de € 7,0 milhões (0,1%) em relação ao final de 2005, tendo ainda proporcionado rendimentos no valor de € 134,5 milhões. Contrariamente ao registado nos anos anteriores, a carteira de títulos de dívida pública registou um decréscimo (€ 176,1 milhões) relacionado, essencialmente, com a carteira da Caixa Geral de Aposentações. Dos restantes tipos de activos, salienta-se o crescimento dos créditos por empréstimos (€ 103,7 milhões), das participações não societárias (€ 37,8 milhões) e dos fundos de investimento (€ 35,9 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, representando os títulos de dívida pública e os créditos por empréstimos cerca de 87% do valor global do património financeiro deste subsector. Outros activos há que continuam a não ter expressão, como é o caso dos títulos de participação e dos créditos por execução de garantias. Observou-se ainda que cerca de 70,5% do valor global do património financeiro se concentrava, em 31 de Dezembro de 2006, 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.

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. Como resultado, obtiveram-se os valores que se apresentam nos quadros e gráfico seguintes.

Quadro II.27 – Evolução do património financeiro consolidado por tipo de activo

(em milhares de euros)

Tipo de activo	Valor Nominal		Variação	
	31-12-05	31-12-06	Em valor	Em %
Créditos por empréstimos	5 804 441	5 715 797	-88 644	-1,5
Créditos por garantias	364 249	355 566	-8 682	-2,4
Outros créditos	271 548	268 303	-3 245	-1,2
Obrigações	102 296	110 246	7 950	7,8
Títulos de participação	884	884		
Fundos de investimento	468 876	503 995	35 119	7,5
Participações societárias	7 826 551	7 659 697	-166 853	-2,1
Participações não societárias	4 622 413	4 660 203	37 791	0,8
Outros activos financeiros	85 474	282 981	197 507	231,1
Total	19 546 731	19 557 673	10 941	0,1

Verificou-se uma variação pouco significativa (0,1%) no valor nominal consolidado dos activos financeiros analisados neste capítulo¹. Esta variação é, em grande medida, determinada pelo crescimento do valor dos outros activos financeiros (€ 197,5 milhões), das participações não societárias (€ 37,8 milhões) e das participações em fundos de investimento (€ 35,1 milhões) e pela redução do valor das participações societárias (€ 166,9 milhões) e dos créditos por empréstimos concedidos (€ 88,6 milhões). O quadro e gráfico seguintes apresentam, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos financeiros dos dois subsectores aqui considerados, reportada a 31 de Dezembro de 2006 (valores consolidados).

Quadro II.28 – Repartição do património financeiro por subsector e tipo de activo

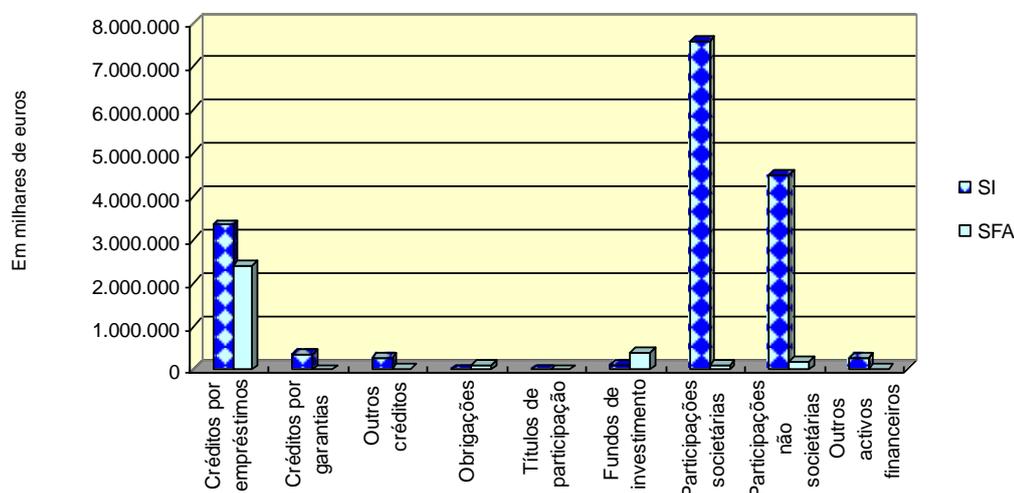
(em milhares de euros)

Tipo de activo	Subsectores				Total	
	SI		SFA		Montante	Estrutura (%)
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)		
Créditos por empréstimos concedidos	3 331 475	20,4	2 384 323	74,6	5 715 797	29,2
Créditos por execução de garantias	354 323	2,2	1 243	0,0	355 566	1,8
Outros créditos	262 223	1,6	6 079	0,2	268 303	1,4
Obrigações	5	0,0	110 241	3,4	110 246	0,6
Títulos de participação			884	0,0	884	0,0
Fundos de investimento	98 897	0,6	405 098	12,7	503 995	2,6
Participações societárias	7 560 258	46,2	99 439	3,1	7 659 697	39,2
Participações não societárias	4 479 420	27,4	180 783	5,7	4 660 203	23,8
Outros activos financeiros	275 470	1,7	7 511	0,2	282 981	1,4
Total	16 362 072	100	3 195 601	100	19 557 673	100

¹ O património financeiro da Segurança Social é analisado no Título 3.



Gráfico II.23 – Repartição do património financeiro por subsector e tipo de activo



B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Limite para a realização de operações activas

Em 2006, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de € 39,5 milhões e os concedidos pelos serviços e fundos autónomos ascenderam a € 244,5 milhões, ultrapassando-se assim, largamente, o limite fixado na Lei do Orçamento do Estado, que era de € 100 milhões. Foram, também, concedidos 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 69.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, quer na parte respeitante ao valor máximo fixado para as operações a realizar, quer na parte relativa à entidade competente para as autorizar.

Situações idênticas foram detectadas em 2004 e 2005, dando origem a recomendações do Tribunal dirigidas à Assembleia da República e ao Governo. A Lei do Orçamento do Estado para 2008 já contempla limites individualizados para a concessão de empréstimos e outras operações activas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, com montantes significativamente superiores aos dos anos anteriores, pelo que esta questão poderá ser ultrapassada em 2008.

b.1.2) Participação no FIQ PME Investimentos

Em 2006, o Estado realizou a parte do capital que subscrevera no FIQ PME Investimentos e que não fora ainda realizada, recorrendo para tal efeito a receitas das privatizações no valor de € 600.952. Posteriormente, porque alguns dos outros participantes no Fundo decidiram não acompanhar o Estado

na realização do capital não realizado, a assembleia de participantes deliberou reduzi-lo para o valor efectivamente realizado. Em consequência, o Fundo entregou ao Estado € 612.795, mas, esta verba não foi devolvida ao Fundo de Regularização da Dívida Pública. A sua contabilização como receita geral do Estado violou o disposto na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e na Constituição, que estabelecem para estas receitas um regime especial de consignação.

b.1.3) Participações em sociedades e associações por parte de uma instituição do ensino superior

Relativamente à participação da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, 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 em sociedades, associações e fundações, não tendo a Faculdade em questão promovido, ao contrário de outras instituições congéneres, a introdução nos respectivos estatutos de normas que previssem tais participações, tanto mais que, actualmente, o artigo 13.º 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, o Tribunal considera que a despesa realizada por esta Instituição com a referida aquisição em ano anterior a 2006, carece de base legal e é susceptível de implicar responsabilidade financeira.

b.1.4) 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.1.5) Liquidação da sociedade Lisboa 94 - Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura

O Fundo de Fomento Cultural, enquanto accionista da sociedade “Lisboa 94 – Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura, SA” continua 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.

b.1.6) Despesa sem cobertura orçamental

A Universidade do Porto realizou uma despesa com activos financeiros no valor de € 3.500 para a qual não existia cobertura orçamental, uma vez que não chegou a ser aprovada a alteração orçamental que criava a dotação a que a despesa foi imputada, situação que pode implicar responsabilidade financeira

b.1.7) 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.



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

b.2.1) Créditos extintos

Foram detectadas situações de anulação de créditos por parte de vários serviços e fundos autónomos, que não estão reflectidas no Mapa n.º 8 – “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão” que acompanha a Conta Geral do Estado, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.

Esta situação decorre, por um lado, da respectiva informação não ter sido solicitada por algumas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento ou, tendo sido reportada à respectiva Delegação, não ter sido incluída nos referidos mapas e, por outro, de alguns organismos não terem incluído a totalidade dos créditos anulados.

Recomendação 45 – PCGE/2006

Assim, o Tribunal recomenda que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários ao cumprimento do estabelecido no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.

b.2.2) 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 incorrecta, noutros capítulos, de receitas respeitantes ao reembolso de subsídios atribuídos no âmbito de programas comunitários (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento), à alienação de unidades de participação (Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge) e à liquidação de uma associação (Instituto Superior Técnico);
- ◆ Classificação incorrecta, no capítulo respeitante a activos financeiros, de receitas relativas a juros de empréstimos e a prémios de risco cobrados (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública e Instituto de Acção Social das Forças Armadas);
- ◆ Classificação incorrecta da despesa relacionada com a participação na constituição de uma associação (Universidade da Beira Interior) noutro agrupamento;
- ◆ Classificação incorrecta das participações financeiras concedidas no âmbito do projecto “Chiado com Cor” (Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado), bem como do pagamento de uma quota extraordinária a uma associação (Universidade de Aveiro), como activos financeiros;
- ◆ Classificação incorrecta das receitas e despesas relativas a empréstimos de curto prazo (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública e Instituto de Turismo de Portugal) e a títulos de dívida pública de curto prazo (Caixa Geral de Aposentações), em activos financeiros de médio e longo prazos;
- ◆ Classificação incorrecta da despesa associada à realização de uma participação numa associação (Universidade do Porto) em activos financeiros de curto prazo;

¹ Este assunto está desenvolvido no Volume II, ponto 7.3.4.

-
- ◆ Classificação incorrecta, como despesas do ano, 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);
 - ◆ Omissão na Conta Geral do Estado das receitas e despesas respeitantes a parte do produto da venda/reembolso de títulos e a aquisições de títulos (Caixa Geral de Aposentações), bem como de parte da despesa relacionada com participações (Universidade do Porto).

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) 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 continuou em 2006 a não esclarecer 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. PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO INSTITUTO DE TURISMO DE PORTUGAL

A) Visão Global

O Tribunal realizou uma auditoria ao património financeiro do Instituto de Turismo de Portugal¹, tendo como principais objectivos actualizar a avaliação do sistema de controlo interno do Instituto, na parte relativa ao património financeiro do Instituto, verificar se foram acolhidas as recomendações constantes do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2004 e completar a informação sobre a carteira de participações do Instituto, reportada a 2006, confirmando a sua pertinência do ponto de vista dos objectivos do Instituto.

No domínio da gestão das participadas, observou-se que, no início de 2006, o Instituto de Turismo de Portugal contava com 21 participadas, tendo alienado à PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A., durante o ano de 2006, pelo valor nominal, as suas posições na Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva, S.A., na Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, S.A., e os créditos sobre as mesmas participadas. Das 19 participadas subsistentes, uma tem o estatuto de associação de regime especial, 11 o de sociedades, e as restantes 7 participações respeitam a fundos, um dos quais fundação pública, e os outros 6 patrimónios autónomos;

O Instituto de Turismo de Portugal assegura a administração ou um acompanhamento estreito em relação à F. Turismo – Capital de Risco, S.A., ao Fundo de Capital de Risco – F. Turismo, à F. Turismo – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, S A, ao Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico – FIIFT, ao Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico II – FIIFT II, e à ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, S.A., podendo ser considerado que, em diferentes graus, estas 6 participadas bem como as outras 8 participações em que o Instituto é minoritário mas cuja gestão é assegurada pelo IAPMEI ou por empresas do seu universo, servem objectivos de política sectorial e estão devidamente instrumentalizadas, devendo, no entanto, referir-se que, em relação às do sector da garantia mútua, os benefícios colhidos pelo sector do turismo não correspondem ainda à proporção do envolvimento financeiro do Instituto.

¹ Relatório de Auditoria n.º 46/07 – 2ª Secção.



Em relação às 5 participações restantes, quer por as razões do investimento estarem ultrapassadas, quer por a participação do Instituto de Turismo de Portugal ser pouco significativa, verifica-se um grau de instrumentalização praticamente nulo, não se justificando a sua manutenção em carteira, com a possível excepção do caso da TURISTRELA, concessionária da exploração do turismo e desportos na Serra da Estrela.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Inexistência de órgão de fiscalização

No decurso da auditoria verificou-se que, durante o ano de 2006, o Instituto de Turismo de Portugal não dispôs de qualquer órgão de fiscalização, uma vez que a Comissão de Fiscalização existente foi considerada extinta por força do disposto no artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março (decreto-lei de execução orçamental para 2006), sem que tenha sido nomeado o Fiscal Único previsto na Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), e que também o Gabinete de Auditoria Interna previsto no regulamento de estrutura orgânica vigente em 2006, não funcionou durante este ano.

Recomendação 46 – PCGE/2006

Recomenda-se ao Governo, através do Ministro da Economia e Inovação, que promova urgentemente a nomeação do Fiscal Único do ITP determinando-lhe a produção de um relatório de avaliação da legalidade, regularidade e boa gestão financeira e patrimonial do Instituto durante o período em que este se encontrou sem órgão de fiscalização.

b.1.2) Alienação de acções

As alienações de acções realizadas pelo Instituto de Turismo de Portugal em 2006 devem considerar-se irregulares por inexistência de prévio parecer favorável do órgão de fiscalização, exigido pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 328/88, de 27 de Setembro.

b.1.3) Rescisão de contratos

Verificou-se que é prática corrente que à rescisão de um contrato celebrado no âmbito do Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial e do Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica, por incumprimento das obrigações do promotor, suceda a celebração de um novo contrato, enquadrado no regime dito de “financiamentos directos”, que desde 2000 não tem acolhido novas operações, sem que tal enquadramento tenha suporte no Regulamento de Financiamentos do Instituto, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 14/2001, publicado em 14 de Março de 2001.

Recomendação 47 – PCGE/2006

Recomenda-se ao Governo, através do Ministro da Economia e Inovação, que promova a clarificação do enquadramento normativo das operações de recuperação de créditos, particularmente das que decorram de rescisão de contratos de concessão de incentivos.

b.1.4) Empréstimos e garantias

Não existiam garantias pendentes, mas foi identificado um caso de concessão de apoio financeiro, sob a forma de suprimentos, ao Centro Português de Design, no montante de € 100.000, o que contrariou o disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos do Instituto de Turismo de Portugal então vigentes, que só permitiam a prestação de apoio financeiro directo ou indirecto a empresas de turismo, bem como o disposto no n.º 2 do artigo 6.º desses Estatutos, ao não ser exigida qualquer garantia (o crédito foi entretanto integralmente provisionado), e em que também não foi obtida a autorização do Ministro de Estado e das Finanças nem o cabimento no limite para operações activas fixado na Lei do Orçamento do Estado para 2006.

Recomendação 48 – PCGE/2006

Recomenda-se ao Governo, através do Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e Inovação, que assegure a observância, na concessão de empréstimos por parte do ITP dos limites anualmente definidos na Lei do Orçamento do Estado e que também se aplicam aos fundos e serviços autónomos.

b.2) Correção dos valores apresentados

b.2.1) Provisão relativa à Spidouro

O Instituto de Turismo de Portugal vem-se opondo, correctamente, à reactivação da SPIDOURO, que se encontra sem actividade e desprovida quer de activos quer de pessoal, sendo de notar que, à luz, quer do estatuto da participada, quer da posição favorável à sua liquidação que tomou oportunamente, não faz qualquer sentido que conste do seu balanço uma provisão superior ao valor da sua participação.

b.2.2) Imóveis adquiridos para extinção de créditos

A expressão contabilística dos factos conexos com a gestão das situações em contencioso constitui especial motivo de preocupação uma vez que, conforme já foi apontado na anterior verificação externa do Tribunal de Contas, continuam a ser tratadas inadequadamente no Sistema de Execução de Processos as situações de aquisição de imóveis por dação em pagamento ou por utilização do crédito para adjudicação dos bens imóveis postos em venda, uma vez que se considera o processo de empréstimo em aberto até à venda pelo Instituto dos bens adquiridos, em vez de considerar extinta a relação de crédito.

b.2.3) Anulação de créditos

Nas situações de venda de créditos, é usual, embora não traduza a natureza da operação, lançar-se o preço de venda como pagamento da dívida originária, e anular-se o remanescente, como se o crédito tivesse sido extinto por pagamento em vez de ter sido transferida a sua titularidade. O tratamento destas situações como anulação de créditos ignora a tipificação de situações exigida pelas alíneas d) a h) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental, cuja concretização se pode apoiar na classificação plasmada na Portaria n.º 1122/2000 (2.ª série), e traduz-se na prestação de informação errada ou omissa à Direcção-Geral do Orçamento, no âmbito da elaboração da Conta Geral do Estado, ao Tribunal de Contas, no âmbito do cumprimento das Instruções n.º 2/2000 - 2.ª Secção, podendo dificultar a detecção de infracções financeiras, e ao Banco de Portugal, no âmbito da centralização da informação por responsabilidades de crédito e garantias bancárias, para além de adulterar informação necessária à própria gestão do Instituto.



b.2.4) Concessão de empréstimos

Existindo dois créditos do Instituto de Turismo de Portugal resultantes de subrogação, respectivamente sobre o Touring Club de Portugal, S.A. e sobre a SOSUL - Sociedade Hoteleira do Sul, S. A., só o primeiro se encontra contabilizado como tal no balanço.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.3.1) Anulação e perdão de dívidas

No âmbito dos créditos por empréstimos concedidos, o Instituto de Turismo de Portugal procede a anulações de capital ou de juros num conjunto muito diversificado de situações que incluem o perdão da dívida, de legalidade questionável, e o reconhecimento do crédito como incobrável, não se exigindo deliberação prévia do Conselho Directivo que suporte a anulação, e havendo casos em que se procede à anulação das importâncias em dívida sem que estejam esgotadas as possibilidades de accionamento de garantias, designadamente de terceiros, consubstanciando essa prática um perdão não assumido.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.4.1) Concessão de empréstimos

No âmbito da concessão de empréstimos, os principais pontos fracos são a não utilização da informação sobre o cumprimento das entidades promotoras na análise e decisão de financiamento de novos projectos de investimento, a adopção, no âmbito dos sistemas de incentivos, de um processo de decisão assente na concessão de pontuações que não implica a exclusão obrigatória dos promotores sem suficiente solidez financeira, com potenciais prejuízos futuros para o Instituto, a inexistência de manuais de procedimentos no âmbito do Sistema de Execução de Processos e da contabilidade, e o recurso elevado a lançamentos manuais.

3. PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO

A) Visão Global

O artigo 75.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de enquadramento orçamental – estabelece que a CGE compreende “mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial”, referindo porém que a apresentação do balanço e da demonstração de resultados do subsector 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.

Conforme foi assinalado, no parecer sobre a CGE do ano transacto, o facto de não se encontrar concluída a inventariação do património do Estado e a não inclusão dos referidos mapas contabilísticos na CGE continua a impedir que o Tribunal se pronuncie sobre a matéria relativa ao património imobiliário do Estado. Apesar de em sede de Parecer sobre a CGE de 2006 a análise financeira continuar condicionada, foi realizada uma acção de controlo sobre as operações efectuadas no âmbito do património imobiliário do Estado abrangendo serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

Ao Inventário e Cadastro dos Bens do Estado continua a ser aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro e na Portaria n.º 671/2000, II série, de 17 de Abril. Relativamente ao património dos organismos autónomos, estabelece 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.

a.1) Receita resultante da alienação de imóveis

De acordo com os dados reportados pela Direcção-Geral do Património em 2006, o valor global contabilizado em alienação de imóveis foi de € 216.211,3 milhares, respeitando a transacções realizadas em 2006 e em anos anteriores, conforme se ilustra no quadro seguinte:

Quadro II.29 – Alienação de imóveis

(em milhares de euros)

Entidade	Receita de 2006	Receita de anos anteriores	Total
Estado	184 433,4	1 507,8	185 941,3
Institutos Públicos	29 212,1	1 057,9	30 270,0
Total	213 645,6	2 565,7	216 211,3

O valor global contabilizado relativo a 2006, foi resultante das seguintes modalidades de alienação:

Quadro II.30 – Alienação de imóveis por modalidade

(em milhares de euros)

Modalidade	Valor	Percentagem
Ajuste directo	212 049,1	99,25
Cessão definitiva	802,6	0,38
Hasta pública	771,6	0,36
Venda extra judicial	22,3	0,01
Total	213 645,6	100,00

Com base na informação remetida pela Direcção-Geral do Tesouro verificou-se que o valor indicado pela Direcção-Geral do Património, como receita de 2006 (€ 213.645,6 milhares) incluía o montante de € 18.590,0 milhares referente a receitas obtidas no período complementar, tendo-se apurado uma diferença de € 250,7 milhares entre a totalidade dos valores recebidos (€ 213.896,3 milhares) e os contabilizados (€ 213.645,6 milhares), a qual corresponde aos montantes recebidos e depositados na Direcção-Geral do Tesouro, conta da Direcção-Geral do Património e que, em 31 de Dezembro de 2006, aguardavam despacho de afectação da receita, do Ministro de Estado e das Finanças.

Apurou-se ainda, que 92,5% do valor contabilizado pela Direcção-Geral do Património foi obtido através de assinatura de contratos promessa de compra e venda à SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, S. A., cujos títulos de alienação à data da conclusão dos trabalhos preparatórios deste parecer ainda se encontravam por emitir.

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação relativa à alienação dos imóveis do Estado contida na Conta Geral do Estado de 2006, procedeu-se ao confronto, por classificação económica e por entidade, dos valores reportados pela Direcção-Geral do Património, com os inscritos naquela Conta.



Os quadros seguintes reflectem as divergências apuradas:

Quadro II.31 – Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis

(em milhares de euros)

Classificação Económica	DGP	CGE (SI+SFA)	Divergências
09.01 - Terrenos	29 917,4	46 063,0	- 16 145,7
09.02 - Habitações	1 391,3	19 617,5	- 18 226,2
09.03 - Edifícios	184 902,6	265 028,6	- 80 125,9
Total	216 211,3	330 709,1	- 114 497,8

Quadro II.32 – Divergência apurada por tipo de entidade

(em milhares de euros)

Entidade	DGP	CGE	Divergências
Serviços Integrados	185 941,3	192 425,4	- 6 484,1
Serviços e Fundos Autónomos	30 270,0	138 283,7	- 108 013,7
Total	216 211,3	330 709,1	- 114 497,8

Considerando a desagregação da receita por tipo de entidades verifica-se que esta divergência assume maior expressão nos serviços e fundos autónomos (94,3%).

a.2) Despesa com a aquisição de imóveis

De acordo com a Conta Geral do Estado, o valor global das aquisições de imóveis, em 2006, ascendeu a € 318.246,0 milhares, incluindo serviços integrados e serviços e fundos autónomos, conforme é evidenciado no quadro seguinte:

Quadro II.33 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital

(em milhares de euros)

Classificação económica	SI	SFA	SI + SFA
07.01.01 - Terrenos	1 254,3	4 151,6	5 405,9
07.01.02 - Habitações	208,8	2 360,0	2 568,9
07.01.03 - Edifícios	86 235,3	163 170,2	249 405,5
07.01.04 - Construções Diversas	21 483,5	39 382,2	60 865,8
Total	109 181,0	209 064,1	318 246,0

Com base na informação remetida ao Tribunal pela Direcção-Geral do Património, apurou-se que o valor da despesa com a aquisição de imóveis foi de € 115.442,9 milhares. Aquela informação, apesar da solicitação do Tribunal, não se encontra discriminada por classificação, pelo que a comparação de valores com a Conta Geral do Estado apenas foi possível ao nível de valores globais.

No quadro seguinte ilustram-se as divergências entre os valores apresentados pela Direcção-Geral do Património e os inscritos na Conta Geral do Estado:

Quadro II.34 – Divergências apuradas por tipo de entidade

(em milhares euros)

Entidade	DGP	CGE	Divergências
Serviços Integrados	112 690,1	109 182,0	3 508,1
Serviços e Fundos Autónomos	2 752,9	209 064,1	- 206 311,2
Total	115 442,9	318 246,0	- 202 803,1

a.3) Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública

Tendo em conta a informação da base de dados da Direcção-Geral do Património relativa ao Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP), já validada para 4.137 imóveis, apurou-se que estes estão ocupados por entidades públicas e que a sua titularidade se distribui da seguinte forma:

Quadro II.35 – Titularidade das instalações

Titularidade	Tipo de Cedência	Número de Imóveis	%
Próprias	–	1 853	44,8
Arrendadas	–	1 169	28,3
Cedências	Gratuita	1 012	24,5
	Onerosa	103	2,5
Total		4 137	100,0

Conforme resulta do quadro supra, 44,8% dos imóveis ocupados são património do Estado e 55,2% respeitam a imóveis cedidos e arrendados cuja propriedade é pertença do Estado ou de privados.

No quadro seguinte pode observar-se que dos 1.853 imóveis pertencentes ao Estado, 47,6% encontram-se inscritos na Matriz Predial e registados nas respectivas Conservatórias do Registo Predial, 30,6% não têm inscrição nem registo e que 57,8% do valor atribuído aos imóveis que são propriedade do Estado respeita a prédios que não se encontram registados no Registo Predial nem foram objecto de inscrição matricial.

Quadro II.36 – Caracterização das instalações próprias

(em milhares de euros)

Registo Predial	Inscrição Matricial	Número de Imóveis	%	Valor
Com registo	Com inscrição	882	47,6%	869 309,0
	Sem inscrição	146	7,9%	64 789,3
Sem registo	Com inscrição	247	13,3%	193 968,7
	Sem inscrição	567	30,6%	1 575 989,4
Sem informação		11	0,6%	21 680,7
Total		1 853	100,0%	2 725 737,1



De referir ainda, que dos 1.853 imóveis inscritos na base de dados da Direcção-Geral do Património 326 têm afecto o valor de € 0,00.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O Inventário e Cadastro dos Bens do Estado continua por concluir não tendo, por conseguinte, sido dado cumprimento ao artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

No que respeita ao Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública foi constituída uma base de dados com informação sobre o Património Imobiliário do Estado que se encontra em fase de validação pelos Ministérios.

Recomendação 49 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que após a validação da base de dados do Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública pelos respectivos serviços se proceda à avaliação do património imobiliário do Estado, por forma a permitir que a curto prazo, seja concluído o Inventário e Cadastro dos bens do Estado e do património dos serviços e fundos autónomos, com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

Nas alienações efectuadas à SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, S.A., apurou-se que, com excepção de dois processos, foram concedidos descontos superiores aos 2% de pronto pagamento permitidos por lei, impedindo assim, a entrada de receita nos cofres do Estado no montante de € 32.155,4 milhares, o que, nos termos da Lei 98/97, de 26 de Agosto, poderá configurar uma infracção financeira por “não arrecadação de receita” passível de eventual apuramento de responsabilidade financeira.

b.2) Fiabilidade do sistema de controlo interno

O confronto entre os valores indicados pela Direcção-Geral do Património e os inscritos na Conta Geral do Estado, quer para as alienações, quer para as aquisições de património, só foi possível em termos de valores globais e relativamente à receita bruta, uma vez que aquela direcção-geral não procedeu, como deveria, à desagregação dos valores por classificação económica.

Aquele confronto permitiu apurar que a Direcção-Geral do Património inscreveu em receita de alienações (serviços e fundos autónomos) menos cerca de € 114.497,8 milhares do que é apresentado na Conta Geral do Estado, o que corresponde a 65,4% do valor total das alienações e, menos € 202.803,1 milhares em aquisições.

Recomendação 50 – PCGE/2006

Com vista a evitar a ocorrência de divergências deverá ser promovida a articulação entre a Direcção-Geral do Orçamento e a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças de modo a permitir que esta entidade, enquanto responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, tenha conhecimento da informação relativa à totalidade da receita e da despesa proveniente das alienações e das aquisições daquele património, por classificação económica.

VIII – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2006 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, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto. Este Parecer encontra-se suportado pelos resultados obtidos com as acções seguintes:

- ◆ Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2006, com o objectivo de avaliar o grau de execução do disposto no Capítulo V do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, quanto à conformidade legal dos processos de contabilização e controlo e quanto à fiabilidade tempestiva da informação contabilística.

Para concretizar este objectivo foi analisado o sistema de contabilização e controlo utilizado para registo das operações de tesouraria, incluindo a revisão analítica de observações e recomendações resultantes das auditorias previamente efectuadas no mesmo âmbito. Foram também analisados elementos contabilísticos seleccionados por critérios de incidência sobre a movimentação resultante de inovações, alterações, menor fiabilidade tempestiva ou potenciais irregularidades face ao respectivo regime legal e regulamentar.

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto de serviços da Direcção-Geral do Tesouro com intervenção operativa nos processos de contabilização e controlo das operações de tesouraria.

- ◆ Análise sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria, com o objectivo de avaliar o grau de execução do disposto no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Para concretizar este objectivo foi analisada a informação global reportada neste âmbito pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral do Orçamento e a situação específica dos serviços e fundos autónomos com maiores disponibilidades ou maiores aplicações fora da Tesouraria do Estado, no final de 2006, recorrendo neste caso à informação das contas de gerência remetidas ao Tribunal de Contas pelos organismos seleccionados.

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 disponibilidades e aplicações do Tesouro, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros, a resultados de operações financeiras e à execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados.

O quadro seguinte discrimina a movimentação (sem saldos iniciais) registada na Contabilidade do Tesouro de 2006 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.37 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2006

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Evolução	Crédito	Evolução
Disponibilidades e Aplicações	328 496,0	0,1%	327 881,3	0,0%
Terceiros	327 064,5	5,2%	327 688,5	5,3%
Resultados de Operações Financeiras	106,7	62,8%	97,4	49,8%
Transferências do Orçamento do Estado	102 295,4	5,7%	102 295,4	5,7%
Contabilidade do Tesouro de 2006	757 962,6	3,0%	757 962,6	3,0%

Os dados do quadro mostram que o crescimento da movimentação (3%) foi consequência do crescimento (superior a 5%) do valor movimentado nas contas de terceiros e nas contas orçamentais ter sido atenuado pela manutenção do valor movimentado nas contas de disponibilidades e aplicações.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas 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 2006 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 24 de Maio de 2007, mais de três meses após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao da incidência).

Para aferir da qualidade da informação contabilística 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, dos graus de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros.

No quadro e no gráfico seguintes 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)¹ da informação original face à definitiva.

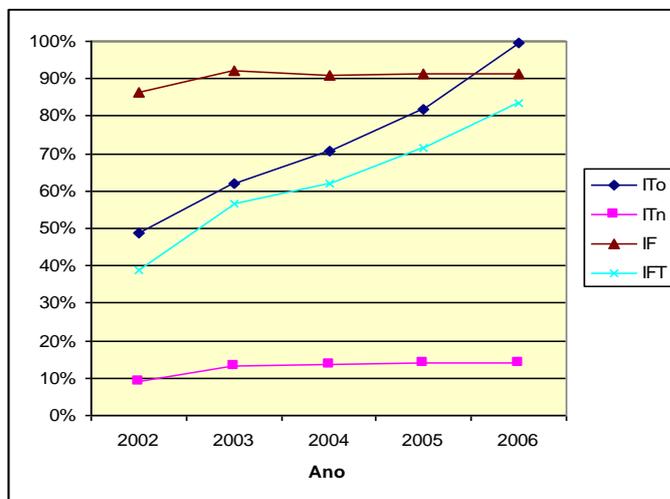
Quadro II.38 – Evolução dos indicadores globais

(em percentagem)

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
2006	99,5	14,0	91,2	83,4

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.

Gráfico II.24 – Evolução dos indicadores globais



No ano de 2006, a duração do período tempestivo correspondeu praticamente (99,5%) ao tempo necessário para registar a informação original mas apenas a 14% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que reforçam a evolução positiva da primeira e confirmam a estagnação da última já verificadas em anos anteriores.

O valor da informação original correspondeu a 91,2% da movimentação anual, resultado idêntico ao obtido para o ano anterior.

O valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 83,4% do valor da movimentação anual, quando em 2005 apenas atingira 71,3%. Esta evolução positiva do indicador de fiabilidade tempestiva ficou a dever-se à eliminação dos atrasos no registo da informação original, uma vez que a conjugação entre atraso e dimensão das alterações teve um impacto mais penalizador neste indicador do que no ano anterior.

a.2) Unidade da Tesouraria do Estado

Em 2006, o conjunto de organismos públicos sujeitos à unidade de tesouraria estabelecida pelo artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado foi constituído pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado e ainda pelas entidades públicas empresariais.

Neste âmbito, a execução do regime legal implica a manutenção das disponibilidades e excedentes de tesouraria daqueles organismos em contas que, nos termos daquela disposição, devem dispor na Direcção-Geral do Tesouro, cabendo à Direcção-Geral, em contrapartida, efectivar a cobrança das respectivas receitas e o pagamento das respectivas despesas e assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

O quadro seguinte reflecte a evolução dos fundos na Tesouraria do Estado que foram movimentados em contas de terceiros e de resultados de operações financeiras entre 2004 e 2006. Esta evolução encontra-se expressa para o valor de entradas e saídas de fundos (movimentação), para o valor transitado para o ano seguinte (saldo final) e para o número de contas movimentadas. Note-se que o valor do saldo final das referidas contas é igual ao das contas de disponibilidades e aplicações.



Quadro II.39 – Evolução dos fundos na Tesouraria do Estado entre 2004 e 2006

(em milhões de euros)

Contabilidade do Tesouro	Movimentação		Saldo Final		Contas	
	Valor	Evolução	Valor	Evolução	N.º	Evolução
Ano de 2004	472 346,3	1,5%	2 279,7	-19,8%	2 608	6,6%
Ano de 2005	622 129,4	31,7%	2 607,5	14,4%	3 236	24,1%
Ano de 2006	654 957,1	5,3%	3 222,2	23,6%	3 710	14,7%
Evolução de 2004 a 2006	182 610,8	38,7%	942,5	41,3%	1 102	42,3%

Os dados deste quadro revelam que a evolução dos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado durante o triénio de 2004 a 2006 se traduziu por um crescimento próximo de 40%, uma vez que os indicadores relativos ao número de contas (cujo crescimento não garante um aumento proporcional dos organismos com contas no Tesouro) e ao valor global dos saldos finais (cujo crescimento é afectado pela evolução da dívida pública e das antecipações de fundos) são consistentes com o indicador relativo à movimentação de fundos.

No quadro seguinte encontra-se sintetizada a informação prestada ao Tribunal sobre a titularidade dos fundos depositados e aplicados na Tesouraria do Estado no final de 2006 através de depósitos à ordem, depósitos a prazo ou em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC).

Quadro II.40 – Titularidade dos fundos na Tesouraria do Estado em 31-12-2006

(em milhões de euros)

Titularidade	Depósitos à Ordem	Depósitos a Prazo	CEDIC	Total
Serviços Integrados	26,6	-132,0	0,00	-105,5
Serviços e Fundos Autónomos	2 476,6	75,0	2 226,8	4 778,5
Entidades Públicas Empresariais	182,8	57,0	638,1	877,9
Outros	547,0	0,0	19,1	566,0
Não Identificados	1 446,2	0,0	0,00	1 446,2
Empréstimos	-1 456,9	0,0	-2 884,0	-4 341,0
Total	3 222,2	0,0	0,0	3 222,2

Os organismos referidos como “*Não Identificados*” são os titulares das contas de depósitos à ordem sobre a titularidade das quais não foi prestada informação ao Tribunal. Destas contas foi autonomizada a relativa ao produto de “*Empréstimos*” cujo saldo negativo corresponde ao valor entrado na Tesouraria do Estado em 2007 mas registado como Receita do Estado de 2006 por ter sido obtida no respectivo período complementar.

A explicitação dos titulares dos depósitos a prazo e dos CEDIC implica, por contrapartida e respectivamente, a dedução dos respectivos totais aos serviços integrados, porque a conta que regista os depósitos a prazo está incluída nas contas de depósitos à ordem afectas à Direcção-Geral do Tesouro, e aos “*Empréstimos*”, porque os CEDIC são títulos representativos de empréstimos de curto prazo concedidos ao Estado por organismos públicos, para aplicação de excedentes e disponibilidades. Para o facto de os serviços integrados apresentarem um saldo global negativo contribui a falta de regularização de antecipações de fundos comunitários concedidas pela Direcção-Geral do Tesouro, no

valor de € 535,2 milhões. Note-se ainda que os titulares não identificados devem corresponder, na sua maioria, a serviços integrados.

No final de 2006 a quase totalidade dos fundos na Tesouraria do Estado (€ 3.222,2 milhões) e dos fundos aplicados em CEDIC (€ 2.884,0 milhões) era detida por serviços e fundos autónomos (com 78,3%) e entidades públicas empresariais (14,4%).

O quadro seguinte discrimina, por Ministério, o valor de disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos depositados no Tesouro e em instituições financeiras, segundo os dados remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral do Orçamento.

Apesar das reservas sobre a fiabilidade da informação prestada, estes dados permitem estimar um Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE), neste caso, para aferir o grau de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado no final de 2006.

Quadro II.41 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2006

(em milhões de euros)

Ministério	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	IUTE
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = (1) / (3)
Encargos Gerais do Estado	37,5	3,0	40,5	92,5%
Administração Interna	126,1	8,9	135,0	93,4%
Negócios Estrangeiros	14,1	3,1	17,2	82,0%
Finanças e Administração Pública	1 114,0	111,3	1 225,3	90,9%
Defesa Nacional	14,0	4,0	17,9	77,7%
Justiça	124,1	657,7	781,8	15,9%
Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	379,3	11,6	390,9	97,0%
Economia e Inovação	1 194,6	44,9	1 239,5	96,4%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	184,7	20,4	205,2	90,0%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	85,3		85,3	
Trabalho e Solidariedade Social	198,7	23,7	222,3	89,4%
Saúde	1 037,2	33,2	1 070,4	96,9%
Educação	9,1	0,0	9,2	99,7%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	251,0	225,1	476,0	52,7%
Cultura	8,8	9,9	18,7	46,9%
Total	4 778,5	1 156,8	5 935,3	80,5%

A Direcção-Geral do Orçamento voltou a não prestar informação sobre as disponibilidades e aplicações em instituições financeiras dos organismos afectos ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações nem a fornecer dados sobre todos os organismos afectos aos restantes Ministérios, relativamente aos fundos depositados no Tesouro.

A Direcção-Geral do Orçamento também voltou a não prestar informação sobre a Assembleia da República, apesar da conta de gerência deste órgão de soberania (integrada na Conta Geral do Estado) revelar que apenas € 786,34 do respectivo saldo final (no valor total de € 35,7 milhões) se encontravam depositados no Tesouro.



Salientando-se de novo as reservas sobre a fiabilidade da informação fornecida, especialmente no que se refere ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, apurou-se que o grau de cumprimento correspondente aos valores apresentados é de 80,5% sendo que o menor grau de cumprimento verifica-se para o conjunto dos organismos afectos ao Ministério da Justiça, uma vez que apenas 15,9% dos respectivos fundos se encontravam depositados no Tesouro.

Recorrendo à informação registada nas contas de gerência remetidas ao Tribunal analisou-se a situação dos catorze serviços e fundos autónomos que, segundo a informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento ou integrada na Conta Geral do Estado, no final de 2006 detinham 81% do valor de disponibilidades e aplicações fora da Tesouraria do Estado.

No quadro seguinte é expressa a situação desses organismos relativamente ao cumprimento da norma instituída pelo n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, utilizando para o efeito o Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE)¹. A base de cálculo deste indicador foi a movimentação de fundos registada em 2006 (que permite avaliar o comportamento de cada organismo no período de incidência) ou, quando não se dispunham dos dados necessários para o efeito, o saldo apurado no final desse ano.

Quadro II.42 – Situação dos serviços e fundos autónomos seleccionados

(em percentagem)

Organismo	IUTE	Base
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	91,0	Movimentação de Fundos
Caixa Geral de Aposentações	0,0	Movimentação de Fundos
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça	25,3	Movimentação de Fundos
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	98,7	Movimentação de Fundos
Assembleia da República	0,0	Saldo Final
Universidade de Coimbra	3,1	Movimentação de Fundos
Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior Técnico	29,8	Movimentação de Fundos
INATEL – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores		
Universidade do Minho	2,4	Saldo Final
Universidade de Aveiro	27,1	Movimentação de Fundos
Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia	66,5	Movimentação de Fundos
Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto	17,2	Movimentação de Fundos
Universidade de Lisboa – Faculdade de Letras	0,0	Saldo Final
Serviços de Acção Social – Universidade de Aveiro	10,8	Movimentação de Fundos

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado com as normas relativas à Contabilidade do Tesouro estabelecidas no Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, permite concluir que não foi ainda na Contabilidade de 2006 que se verificou o seu integral cumprimento.

¹ O Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE) representa o peso relativo dos fundos depositados em contas do Tesouro no total das disponibilidades e aplicações de cada organismo.

Relativamente às situações reportadas em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado manteve-se, nomeadamente, o incumprimento das disposições constantes do n.º 1 do artigo 37.º que estabelece que 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 dispõe 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 determina os prazos para envio da informação à Direcção-Geral do Orçamento.

Apesar da entrada em vigor do actual Regime da Tesouraria do Estado já se ter verificado em 1 de Julho de 1999, de acordo com o seu artigo 52.º, as situações reportadas são suficientes para que continue a ser aplicado o regime transitório previsto no seu artigo 50.º que determina que enquanto não estiverem criados os dispositivos legais e administrativos necessários à sua aplicação, mantém-se, na medida do necessário, o regime anterior e respectiva regulamentação.

Com base na informação relativa ao ano de 2006 obtida da Direcção-Geral do Tesouro e da Direcção-Geral do Orçamento, só é possível ao Tribunal apresentar as observações seguintes sobre a avaliação do grau de execução da Unidade da Tesouraria do Estado, em função do cumprimento das normas constantes do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

A primeira das normas analisadas – alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado – determina que cabe à Direcção-Geral do Tesouro colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado “efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas”. O cumprimento desta norma implica que a execução orçamental destes organismos se processe pela Tesouraria do Estado através da Direcção-Geral do Tesouro.

Não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado não é integral, fiável nem tempestiva e não foi prestada informação sobre a movimentação de fundos efectuada fora da Tesouraria do Estado.

O cumprimento da segunda norma – alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º – implica que a Direcção-Geral do Tesouro deve assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Pelas razões que se prendem essencialmente com o carácter subjectivo desta norma, não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do seu cumprimento sem que sejam definidos e periodicamente actualizados quais os serviços a prestar e qual o desempenho padrão a assegurar para cada serviço.

Sem prejuízo desta observação, continua a reconhecer-se uma evolução progressiva no desempenho da Direcção-Geral do Tesouro como consequência da implementação de novas funcionalidades e do aperfeiçoamento dos serviços disponibilizados aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro.

Mas deve também assinalar-se que os organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado continuam a invocar o facto da Direcção-Geral do Tesouro nem sempre assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras, para justificar o incumprimento do Regime da Tesouraria do Estado.



O cumprimento da terceira norma – n.º 2 do artigo 2.º – implica que a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, se processe pela Tesouraria do Estado através de contas do Tesouro.

Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado e fora da Tesouraria do Estado não é integral, fiável nem tempestiva.

A Lei do Orçamento do Estado para 2006 volta a determinar que toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro (n.º 1 do artigo 74.º) e que os serviços integrados do Estado e os serviços e fundos autónomos devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado, prevista no Regime da Tesouraria do Estado, mediante a abertura de contas bancárias junto da Direcção-Geral do Tesouro para recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias (n.º 2 do artigo 74.º).

Na opinião do Tribunal a manutenção destas normas que foram introduzidas nas Leis do Orçamento de Estado para 2003 e para 2004, respectivamente, só se pode compreender pelo reiterado incumprimento da unidade de tesouraria determinada pelo Regime da Tesouraria do Estado.

De facto, algumas entidades continuam a invocar que este regime não lhes é aplicável, dada a sua natureza jurídica, para justificar tal incumprimento.

Porém, as normas respeitantes 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.

O cumprimento da quarta norma – n.º 3 do artigo 74.º da Lei do Orçamento de Estado para 2006 – implica que a movimentação de fundos das entidades públicas empresariais se processe pela Tesouraria do Estado através de contas do Tesouro.

Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado não é integral, fiável nem tempestiva (e a identificação destas entidades teve de ser efectuada pelos serviços do Tribunal) e também não foi obtida informação sobre a movimentação de fundos efectuada fora da Tesouraria do Estado.

O cumprimento da quinta norma – n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2006 – implica a entrega dos rendimentos obtidos por serviços e fundos autónomos com fundos depositados e aplicados fora da Tesouraria do Estado para afectação desses proveitos a receita geral do Estado. Note-se que esta norma de carácter sancionatório não é extensiva aos restantes organismos sujeitos à unidade de tesouraria.

Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada não é integral, fiável nem tempestiva.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Ainda não é possível considerar que a Contabilidade do Tesouro presta informação fiável de forma tempestiva devido ao incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, à dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, às alterações aos registos originais que continuam a verificar-se até ao encerramento da contabilidade, aos saldos contrários à regular movimentação das contas, às alterações de registos transitados de anos anteriores e às alterações ainda por efectuar ou só efectuadas no ano seguinte.

Sem prejuízo da observação anterior, deve realçar-se que a evolução do indicador global utilizado pelo Tribunal para o efeito (de 39% em 2002 para 83,4% em 2006) revela uma progressiva aproximação da informação sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado à situação de fiabilidade tempestiva.

O facto de em 2006 ter sido iniciada a transmissão automática da informação sobre a cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, para a Contabilidade do Tesouro, eliminou uma das principais restrições operativas à fiabilidade e à tempestividade da contabilização dos fundos movimentados e do controlo a exercer sobre a mesma. Esta transmissão traduziu-se na expansão da contabilização automática o que se reflectiu no resultado atingido pelo respectivo indicador para a Contabilidade de 2006 (92,1%), que supera o resultado mais elevado que tinha sido previamente apurado (81% para 2005) e volta a superar o resultado que, de acordo com a recomendação do Tribunal anterior a essa expansão, deveria ser assegurado de forma estável e sustentada (75%).

Recomendação 51 – PCGE/2006

Nas actuais circunstâncias, o Tribunal recomenda que a contabilização automática assegure, de forma estável e sustentada, pelo menos 95% da movimentação, considerando ser este o nível adequado à satisfação de uma das condições essenciais para a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro atingir 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.

Continuaram a subsistir contas com saldo contrário à sua regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, contrariando o disposto no artigo 38.º do regime legal, relativamente aos prazos de regularização 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 ainda sido dado cumprimento integral à recomendação do Tribunal para que os saldos das contas de valores a regularizar fossem discriminados por operação.

Recomendação 52 – PCGE/2006

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, bem como a data-valor dos movimentos registados na Contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar.

Em 2006 verificou-se a transferência, para a conta de resultados de operações financeiras relativa a encargos bancários imputados à Direcção-Geral do Tesouro, de saldos devedores de contas de valores a regularizar, o que corresponde à assunção de valores em falta pelo Estado se não for efectuado o



apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

Após o encerramento da Contabilidade de 2006 subsistem contas de valores a regularizar com saldos devedores por períodos superiores a seis meses, nomeadamente, transitados do ano anterior. A distinção entre valores a regularizar e valores em falta tem de ser substantiva e não apenas formal. O facto de existirem contas de valores a regularizar e contas de alcances, só por si, não assegura tal distinção se nas contas de valores a regularizar continuarem registados valores em falta.

A relevação de valores em falta como valores a regularizar tem merecido reiterada crítica do Tribunal de Contas 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 53 – PCGE/2006

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 continua a recomendar o registo integral dos valores em falta em contas de alcances. No final da Contabilidade de 2007 já devem ter sido transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam por regularizar durante seis meses, no máximo. A existência de valores em falta implica também o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

Tendo em conta a avaliação sobre a conformidade legal dos processos de contabilização e de controlo e sobre a prestação de informação fiável de forma tempestiva, o Tribunal considera que o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2006, não pode ser considerado suficiente e que a plena execução não será atingida enquanto subsistir o regime transitório previsto no seu artigo 50.º.

No entanto, apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a Direcção-Geral do Tesouro voltou a ter um desempenho positivo relativamente à expansão da contabilização automática e à redução dos atrasos na contabilização e no controlo exercido sobre a mesma.

Recomendação 54 – PCGE/2006

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.

A aplicação do disposto no regime legal da Tesouraria do Estado no âmbito da Unidade de Tesouraria é considerada pelo Tribunal de Contas como um factor essencial para otimizar a gestão dos fundos públicos, contribuindo para a redução do endividamento do Estado.

A avaliação objectiva da conformidade com o regime legal e o correcto apuramento do respectivo grau de execução requerem, nesta como noutras áreas, um sistema de registo e controlo da informação necessária que garanta que esta seja integral, fiável e tempestiva.

Segundo a informação prestada ao Tribunal, no final de 2006 encontravam-se € 1.156,8 milhões depositados (95,8%) ou aplicados (4,2%) em instituições financeiras por serviços e fundos autónomos. O grau de cumprimento da unidade de tesouraria por estes organismos (80,5%) não pode deixar de ser posto em causa devido à falta de integralidade e fiabilidade desta informação.

De facto, para além de provisórios e incompletos, estes dados apresentam significativas divergências face à informação constante das contas de gerência remetidas ao Tribunal pelos serviços e fundos autónomos que foram seleccionados para serem objecto de análise específica por deterem as maiores disponibilidades ou aplicações fora da Tesouraria do Estado no final de 2006.

A análise sobre a coerência do conjunto de serviços e fundos autónomos identificados como titulares de contas no Tesouro face ao universo definido na Conta Geral do Estado revelou que a designação atribuída à maior parte dos organismos pelo Tesouro continuava incompleta e sem ser homogénea com a inscrita na Conta, inviabilizando uma ordenação automática comum.

Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 que o Tribunal tem vindo a criticar esta situação e a recomendar a normalização das nomenclaturas por esta ser uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz.

Sete anos e meio após a entrada em vigor do Regime da Tesouraria do Estado continua a não ser disponibilizada informação com qualidade suficiente para avaliar o grau de execução da Unidade de Tesouraria impedindo assim o cabal exercício das competências do Tribunal de Contas nesta matéria.

Recomendação 55 – PCGE/2006

Nestas circunstâncias, o Tribunal recomenda ao Ministério das Finanças e da Administração Pública que o sistema de informação, a designar por “Sistema de Informação sobre a Unidade da Tesouraria do Estado” (SIUTE) e gerado pela aplicação do conjunto de procedimentos descrito no ponto 8.3.2 do Capítulo VIII do Volume II do presente Parecer, seja implementado de modo a assegurar informação integral, fiável e tempestiva para avaliar de forma objectiva o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Unidade de Tesouraria, a partir do ano de 2007.



IX – Operações de Encerramento da Conta

A) Visão Global

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado, no que se refere aos 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 de receita e de despesa orçamental.

As operações de encerramento da CGE de 2006 compreenderam:

- ◆ A antecipação de reposições efectuadas em 2007, diminuindo a despesa de 2006 (a);
- ◆ 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).

O quadro seguinte discrimina, por classificação económica, o impacto das operações de encerramento da Conta de 2006 nas receitas do Estado e em operações extra-orçamentais:

Quadro II.43 – Impacto das operações de encerramento

(em euros)

Classificação Económica	Impacto com data-valor de 31-12-2006	Operação
Receitas Correntes		
Transferências Correntes	5 004 418,24	b
Venda de Bens e Serviços Correntes	8 183,99	b
Receitas de Capital		
Activos Financeiros	-1,51	c
Passivos Financeiros	57 245 815 279,18	e
Operações Extra-Orçamentais		
Receita de “Multi-Imposto”	-3 457 205,44	d
Reposições Abatidas nos Pagamentos	3 921,57	a
Total	57 247 374 596,03	a+b+c+d+e

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 esta entidade as registar no Sistema de Gestão de Receitas e na Contabilidade do Tesouro.

O Tribunal de Contas tem reiteradamente recomendado, desde o Parecer sobre a Conta de 2002, que a assumpção das operações de encerramento da Conta Geral do Estado pela Direcção-Geral do Orçamento seja objecto de relevação contabilística.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta de 2006 revela que esta recomendação foi finalmente cumprida no âmbito da Contabilidade do Tesouro mas voltou a não ser cumprida relativamente à contabilização no Sistema de Gestão de Receitas.

O cumprimento traduziu-se na criação e movimentação da conta n.º 04141 designada por “DGO – Movimentos de encerramento da CGE”, integrada no Plano de Contas do Tesouro como conta elementar da conta de Receita do Estado relativa à Direcção-Geral do Orçamento criada concomitantemente com o mesmo objectivo.

O incumprimento ficou a dever-se ao facto da contabilização destas operações no Sistema de Gestão de Receitas ter sido efectuada não pela Direcção-Geral do Orçamento, como recomenda o Tribunal, mas pela Direcção-Geral do Tesouro.

Recomendação 56 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a necessidade de ser dado integral cumprimento às recomendações que sobre esta matéria tem formulado desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002.

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 2006, foi de € 5.395,2 milhões, menos € 571,1 milhões (9,6%) do que no final do ano anterior.

O registo de receitas apenas 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 continuam sem assegurar de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar.

As dívidas relativas às receitas 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), inclui valores recebidos que não foram sujeitos a validação e não inclui valores recebidos que já deveriam ter sido sujeitos a 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 2006 é analisada no Capítulo II do presente Parecer.

X – Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

A análise a que se procede no presente 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 valores dos fluxos financeiros entre os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e o sector empresarial do Estado no período 2002–2006, que se apresentam no quadro seguinte, foram, na sua maioria, obtidos junto dos diversos organismos processadores, que indicaram as entidades beneficiárias das transferências de verbas que, segundo a Conta Geral do Estado, se terão destinado ao sector público empresarial. No entanto, dada a falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos, e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, tais valores são apresentados com reservas.

Quadro II.44 – Evolução dos fluxos financeiros

(em milhões de euros)

Designação	2002	2003	2004	2005	2006	Variação média anual (2002 – 2006)	Variação anual (2005/2006)
Serviços integrados							
Fluxos para o SPE	1 005,1	1 715,3	905,7	1 475,8	1 433,0	+ 9,3	- 2,9
Fluxos do SPE	447,6	368,2	1 496,5	487,2	1 885,2	+ 43,3	+ 286,9
Serviços e Fundos Autónomos							
Fluxos para o SPE	43,7	1 372,0	348,4	280,6	263,8	+ 56,7	- 6,0
Fluxos do SPE	n.d	n.d	1 841,4	1 169,3	37,3	n.d.	- 96,8

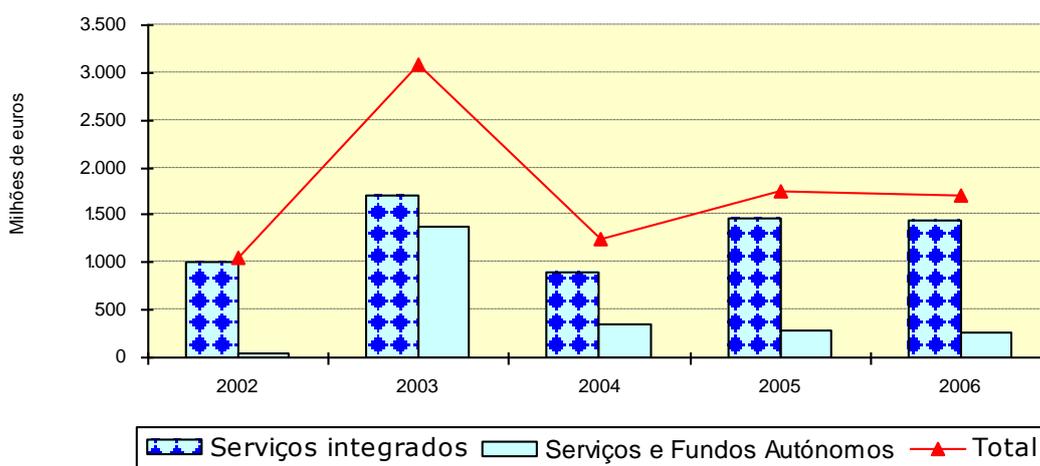
Como se pode constatar, relativamente aos serviços integrados, verifica-se ao longo de todo o período uma evolução irregular dos fluxos para e do sector público empresarial, a que corresponderam variações médias anuais de + 9,3% e + 43,3%, respectivamente. A variação de -2,9% em relação ao ano anterior deve-se, por um lado, à variação dos fluxos destinados a transferências correntes e subsídios (-2,5%), à concessão de empréstimos (-36,8%) e ao aumento e realização do capital social (-86,7%) e, por outro, à variação das transferências de capital, assunção de passivos e regularização de responsabilidades, que registaram um acréscimo, no seu conjunto, de 74,2%.

Relativamente aos fluxos provenientes do sector público empresarial, a maior variação, + 286,9%, é devida ao aumento das transferências relativas a dividendos e participação nos lucros, com um acréscimo de 352,1%, em contraste com a importante quebra registada em 2005, - 79,8%, bem como ao comportamento das receitas das privatizações, que, em 2006, registaram um acréscimo de 73,2% face ao ano anterior.

O referido aumento das transferências relativas a dividendos e participação nos lucros deve-se, essencialmente, a um pagamento extraordinário relativo ao ano de 2005 efectuado pela

PARPÚBLICA, a adiantamentos da PARPÚBLICA e da REN sobre lucros do exercício de 2006, bem como, relativamente à Caixa Geral de Depósitos, à não distribuição de dividendos no ano anterior. Por sua vez, o Banco de Portugal registou um aumento relevante na remuneração do capital accionista (71,8%).

Gráfico II.25 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2002–2006)



Relativamente aos serviços e fundos autónomos, verifica-se uma variação média anual de 56,7%, sendo o decréscimo de 2005 para 2006 de 6,0%. Estas variações de sinal contrário devem-se, essencialmente, ao significativo aumento registado em 2003, em virtude da entrada em vigor do novo classificador das despesas públicas, que introduziu uma rubrica relativa às transferências correntes para sociedades não financeiras, públicas e privadas, onde passaram a ser incluídas numerosas transferências e, sobretudo, ao facto de 31 estabelecimentos hospitalares que integravam o sector público administrativo (subsector dos serviços e fundos autónomos), terem sido transformados, no final de 2002, em sociedades anónimas, pelo que passaram a integrar o sector público empresarial. Por seu turno, a partir de 2004, as transferências do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde para aqueles hospitais passaram a ser classificadas como aquisição de bens e serviços, não estando, por isso, retratadas no quadro e gráfico anteriores.

Relativamente às transferências do sector público empresarial para os serviços e fundos autónomos, a informação de que se dispõe é escassa, face às lacunas do actual classificador.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Governo, mais uma vez, não incluiu na Proposta de Lei n.º 40/X (Orçamento do Estado para 2006), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, em



incumprimento do disposto 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.

Recomendação 57 – PCGE/2006

Face a esta omissão reiterada, o Tribunal recomenda à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre as transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.

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 alguns organismos¹ embora em menor número do que o observado em anos anteriores;
- ◆ Omissão dos fluxos ocorridos à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro².

b.4) Outras recomendações

b.4.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Tal como foi referido nos Pareceres anteriores, no actual classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, as despesas das sociedades financeiras são apresentadas de forma agregada, não distinguindo, ao contrário do anterior, as despesas realizadas por sociedades financeiras públicas e por sociedades financeiras privadas, embora essa distinção continue a existir em relação às sociedades não financeiras.

No que concerne à receita, o novo classificador, para além de agregar as receitas orçamentais 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 58 – PCGE/2006

Face às lacunas dos classificadores das receitas e despesas públicas, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, 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 referido diploma seja objecto de intervenção legislativa, no sentido de que as mesmas sejam colmatadas.

¹ Cfr. pontos 10.2.1.2, 10.4 e 10.5 do Volume II.

² Cfr. ponto 10.2.2 do Volume II.

XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Por força 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 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 aos Programas Operacionais da Cultura e da Agricultura e Desenvolvimento Rural”¹.

1. FLUXOS FINANCEIROS

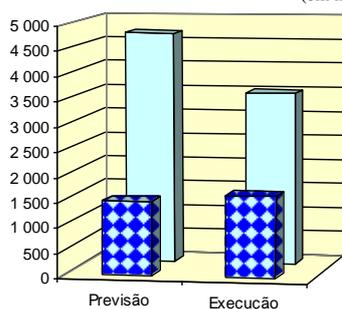
A) Visão Global

a.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

O gráfico e o quadro seguintes espelham os fluxos financeiros globais com a União Europeia, em termos de previsão e de execução.

Gráfico II.26 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2006

(em milhões de euros)



(em milhões de euros)

	Previsão	Execução	Diferença
1. Transferências de Portugal para a UE	1 488,0	1 628,8	140,8
2. Transferências da UE para Portugal	4 697,0	3 489,3	-1 207,7
Saldo Global (2-1)	3 209,0	1 860,5	-1 348,5

Fonte: CGE 2006 - Volume I.

■ Transferências de Portugal para a UE □ Transferências da UE para Portugal

Em 2006, o “Saldo Global”, conforme se observa no gráfico e quadro anteriores, foi positivo, tendo ascendido a € 1.860,5 milhões, mas ficou aquém do valor previsto em € 1.348,5 milhões, o que significou um desvio ainda maior face ao registado no ano transacto². Para além da divergência entre a previsão orçamental e o volume registado nas transferências para a UE, onde ocorreu uma diferença, para mais, no montante de € 140,8 milhões (9,5%), verificou-se, fundamentalmente, uma diminuição dos fluxos provenientes da UE, face ao previsto, de cerca de € 1.207,7 milhões (-25,7%).

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 pelos recursos próprios comunitários, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais e os recursos próprios não tradicionais. Os primeiros são essencialmente constituídos pelas contribuições financeiras provenientes dos direitos aduaneiros, agrícolas e das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, enquanto que os segundos incluem as contribuições financeiras provenientes do IVA, as calculadas com base no PNB, a Compensação ao Reino Unido e Outras Reservas.

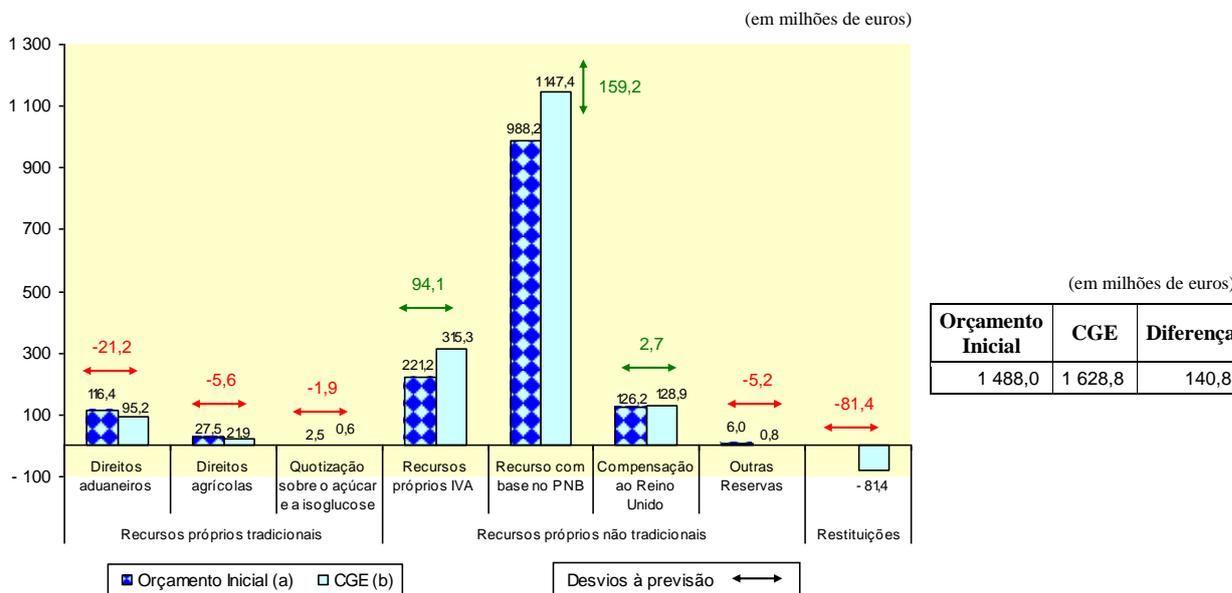
¹ Relatórios de Auditoria n.ºs 29/2007-2.ª Secção e 38/2007-2.ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

² € 822,5 milhões (cfr. Parecer sobre a CGE de 2005).



O gráfico seguinte ilustra os desvios verificados nas transferências para a UE, face às previsões:

Gráfico II.27 – Transferências efectivas de Portugal para a União Europeia em 2006



Fonte: (a) Lei n.º 60-A/2005 (OE/2006), Diário da República n.º 250, I Série A, de 30 de Dezembro. (b) CGE 2006 – Volume I.

As transferências para a União Europeia evidenciadas na Conta Geral do Estado de 2006 atingiram o montante de € 1.628,8 milhões, ou seja, mais € 140,8 milhões do que o valor inicialmente inscrito no Orçamento, como já se referiu. São de destacar diferenças, para mais, nos “Recursos Próprios IVA” (€ 94,1 milhões), no “Recurso Complementar PNB” (€ 159,2 milhões) e na “Compensação ao Reino Unido” (€ 2,7 milhões), e, para menos, nos “Direitos Aduaneiros” (€ 21,2 milhões), nos “Direitos Niveladores Agrícolas” (€ 5,6 milhões) e na “Quotização sobre o Açúcar e a Isoglucose” (€ 1,9 milhões)¹.

Os recursos próprios tradicionais, no valor de € 157,0 milhões, registaram, em relação a 2005, um aumento de cerca de € 12,9 milhões, contribuindo para isso os acréscimos verificados nos “Direitos Aduaneiros” e nos “Direitos Niveladores Agrícolas”, em cerca de 10,4% e 13,2%, respectivamente².

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 – 2006, e, relativamente a este último ano, a sua relação com o Orçamento do Estado, na parte respeitante ao PIDDAC, e com a Conta Geral do Estado.

¹ Cfr. ponto 11.2.1 do Volume II.
² Cfr. ponto 11.2.2 do Volume II.

a.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário

O orçamento da União Europeia previa, para 2006, uma despesa comunitária (dotações finais) de € 111.218,7 milhões.

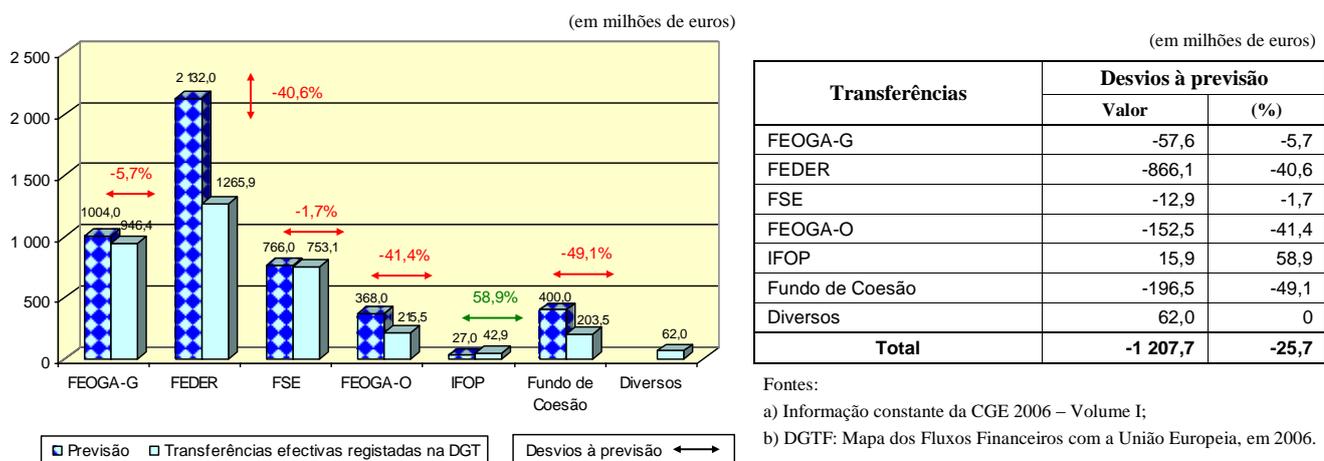
Destas dotações foram utilizados € 106.575,5 milhões, o que correspondeu a uma execução orçamental de 95,8%, sendo € 49.798,8 milhões (46,7% do total) referentes a pagamentos no âmbito da Agricultura e € 32.399,9 milhões (30,4% do total) respeitantes às Acções Estruturais.

Destes montantes foram transferidos para Portugal cerca de € 3.634,8 milhões¹, dos quais € 2.533,9 milhões se destinaram às Acções Estruturais e € 951,3 milhões à Agricultura, o que, para a União Europeia, representou 7,8%² do valor total aplicado em Acções Estruturais e 1,9%³ dos pagamentos totais efectuados no âmbito da Agricultura⁴.

a.3.2) Transferências de fundos da União Europeia em 2006

O gráfico e quadro seguintes evidenciam as transferências efectuadas, bem como os desvios apurados relativamente ao orçamentado, por fundo comunitário.

Gráfico II.28 – Transferências da União Europeia para Portugal em 2006



Em termos absolutos, registou-se uma diferença nas transferências efectivas de € 1.207,7 milhões⁵, dos quais € 866,1 milhões (-40,6%) provieram do FEDER, € 196,5 milhões (-49,1%) do Fundo de Coesão e € 152,5 milhões (-41,4%) do FEOGA-Orientação⁶.

¹ O que significou 3,4% dos pagamentos totais da União Europeia, em 2006.

² 8,8%, em 2005.

³ 1,8%, em 2005.

⁴ Cfr. ponto 11.3.2 do Volume II.

⁵ O que representou um desvio de -25,7% face aos valores previstos.

⁶ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.



a.3.3) Financiamento comunitário do PIDDAC em 2006

A execução financeira comunitária do PIDDAC revelou, em 2006, uma evolução positiva face ao ano de 2005¹, alcançando taxas de execução de 64,5% face ao Orçamento do Estado inicial e de 58,6% face à dotação disponível, o que representou um acréscimo de 5,5% e 1,8%, respectivamente.

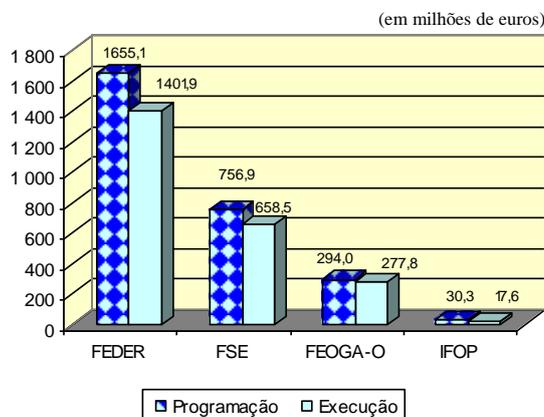
a.3.4) Execução financeira do QCA III em 2006

No âmbito do QCA III previa-se, para o ano de 2006, a realização de uma despesa pública de € 4.182,4 milhões, em que € 2.736,3 milhões se traduziriam na contribuição comunitária.

Pela análise da execução dos fundos que constituem o QCA III apuraram-se taxas de execução² globais na ordem dos 92,5%, no que se refere à despesa pública total, e de 86,1%, no que respeita à despesa comunitária, o que significou um ligeiro decréscimo da execução relativamente ao ano anterior³.

No ano de 2006, contrariamente ao ocorrido no ano anterior, nenhum dos fundos estruturais ultrapassou os valores programados. O FEOGA-Orientação foi o que, percentualmente, conseguiu mais elevada execução comunitária (94,5%), seguindo-se o FSE (87,0%), o FEDER (84,7%) e, por último, o IFOP, que atingiu somente uma taxa de 58,1%⁴, conforme se visualiza no gráfico e quadro seguintes⁵.

Gráfico II.29 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2006



(em milhões de euros)

Fundos	Taxa de Execução (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	95,1	84,7
FSE	85,8	87,0
FEOGA-O	98,3	94,5
IFOP	62,3	58,1
Total	92,5	86,1

Fonte: DGDR – Ponto de situação a 31 de Dezembro de 2006.

¹ 59,0% e 56,8% face ao Orçamento do Estado inicial e à dotação disponível, respectivamente, em 2005.

² Taxa de execução = % da despesa validada/despesa programada.

³ Em 2005, as taxas de execução da despesa pública total e da despesa comunitária foram de 95,7% e 89,6%, respectivamente.

⁴ 124,1%, em 2005.

⁵ Cfr. ponto 11.3.3.1 do Volume II.

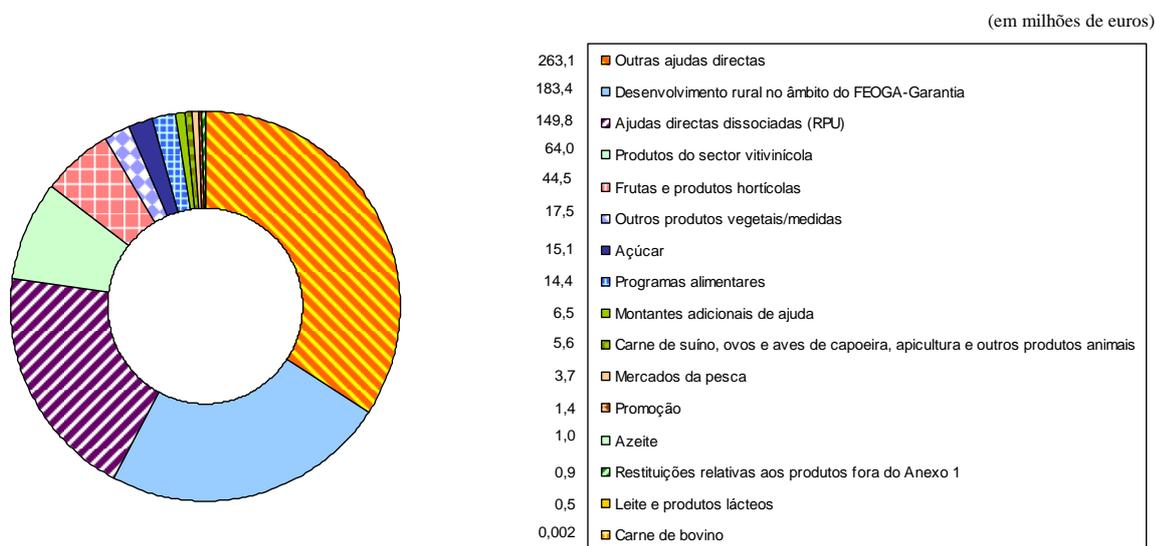
a.3.5) Execução do Fundo de Coesão em 2006

No âmbito do Fundo de Coesão II¹, em 2006, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR) registou uma execução da despesa total no valor de € 409,6 milhões, repartida pelos sectores dos *transportes* (€ 204,1 milhões) e do *ambiente* (€ 204,9 milhões) e pela *assistência técnica* (€ 0,7 milhões), com pagamentos da Comissão Europeia (CE)² no montante € 187,5 milhões³.

a.3.6) Execução do FEOGA-Garantia em 2006

Os pagamentos do FEOGA-Garantia, que, a partir de 1 de Outubro de 2006, passaram a ser feitos a título de pagamentos do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), distribuíram-se por um conjunto de ajudas que ascenderam a € 771,4 milhões. A sua repartição por artigo do orçamento comunitário, em 2006, é representada no gráfico seguinte:

Gráfico II.30 – Pagamentos no âmbito do FEOGA-Garantia/FEAGA em 2006



Fonte: IFAP – Ponto de situação apresentado a 21 de Setembro de 2007.

A acrescentar ao total de ajudas acima descritas, registaram-se ainda pagamentos, no montante de € 0,4 milhões, a título de apuramento de contas de exercícios anteriores. O montante global de € 771,8 milhões representa uma acentuada redução face a 2005, ano em que os pagamentos, no âmbito do FEOGA-Garantia, ascenderam a € 986,6 milhões⁴.

Por outro lado, no ano de 2006, registaram-se, no âmbito do mesmo Fundo, recebimentos, no total de € 16,3 milhões, oriundos, sobretudo, de recuperações e de intervenções de venda nos mercados agrícolas, mas, também, de acertos contabilísticos relativos a exercícios anteriores.

¹ Apesar do Fundo de Coesão I, associado ao período de programação 1993-1999, ter chegado ao seu termo, do ponto de vista da execução financeira, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças registou, ainda em 2006, a entrada de fluxos financeiros provenientes da União Europeia, no âmbito deste fundo, de cerca de € 16,0 milhões.

² De acordo com o apurado na Direcção-Geral do Tesouro.

³ Cfr. ponto 11.3.3.2 do Volume II.

⁴ A queda situou-se nos 21,8% face ao ano anterior. No entanto, o ano de 2005 não foi um ano padrão pois em relação ao valor médio de pagamentos 2001/2005 a divergência é de apenas 1,8%.



Em termos gerais, tendo em conta o orçamento comunitário, verificou-se que, para Portugal, os três capítulos com maior relevância financeira foram os da “Intervenção nos mercados agrícolas”, das “Ajudas directas” e do “Desenvolvimento rural”¹.

a.3.7) Execução de outros instrumentos financeiros em 2006

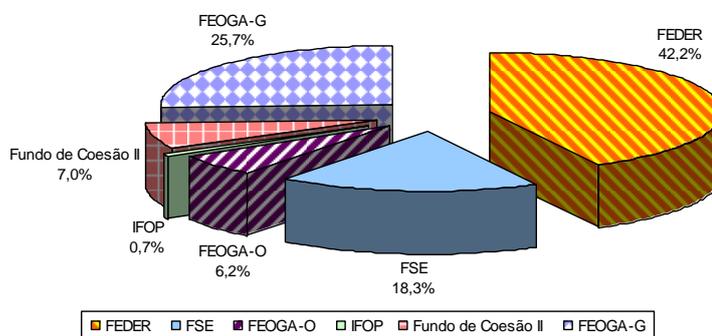
No âmbito do QCA II, em 2006, registaram-se ainda entradas de fundos, tendo sido recebidos cerca de € 15,5 milhões, relativos ao Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP)².

Neste ano, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças registou, ainda, na rubrica residual “Diversos” e na rubrica “Leader”, o recebimento do valor total de € 61,9 milhões³.

a.3.8) Fluxos financeiros da União Europeia no período de programação de 2000 a 2006

As transferências da União Europeia, ocorridas no período de 2000 a 2006 atingiram € 22.562,8 milhões, cabendo as maiores fatias ao FEDER (€ 9.513,9 milhões, 42,2%), ao FEOGA-Garantia (€ 5.790,4 milhões, 25,7%) e ao FSE (€ 4.124,1 milhões, 18,3%)⁴. O gráfico seguinte ilustra a distribuição (em percentagem) dos fundos provenientes da União Europeia naquele período.

Gráfico II.31 – Transferências da União Europeia (2000–2006)



Fonte: DGT.

a.3.9) Execução financeira acumulada do QCA III

Em termos absolutos, a despesa pública total executada, no âmbito do QCA III, ascendeu, em 31 de Dezembro de 2006, a € 25.345,7 milhões, com uma despesa pública comunitária associada de € 15.516,9 milhões, o que perfaz taxas de execução de 78,2% e 75,7%, respectivamente.

De entre os fundos estruturais, o FSE continuou a ser aquele cuja taxa de execução da despesa comunitária foi mais elevada (84,9%), destacando-se, também, o FEDER (73,9%) e o IFOP (70,4%).

¹ Cfr. ponto 11.3.3.3 do Volume II.

² Estes fluxos financeiros estão associados ao pagamento dos saldos finais (últimos 5%) dos vários programas operacionais 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.

³ Cfr. ponto 11.3.3.4 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 11.3.4.1 do Volume II.

O FEOGA-Orientação voltou a apresentar a execução mais baixa, alcançando uma taxa de apenas 66,9%¹.

a.3.10) Execução financeira acumulada do Fundo de Coesão II

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2006, a despesa total executada atingiu € 2.146,1 milhões, o que correspondeu a cerca de 54,5% da despesa total prevista para 2000-2006 e a 46,3% da despesa total prevista para este Fundo².

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 2006 não evidencia a informação relativa aos fundos estruturais, ao Fundo de Coesão e ao FEOGA-Garantia/FEAGA, sistematizada por fundo, encontrando-se os respectivos valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram. Esta lacuna viola o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “*in fine*”, da Lei de enquadramento orçamental^{3 4}.

Recomendação 59 – PCGE/2006

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/FEAGA.

b.1.2) Informação disponibilizada sobre o financiamento comunitário do PIDDAC

O Mapa XV da Conta Geral do Estado de 2006, 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, impossibilitando uma análise detalhada por fontes de financiamento, 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 orçamental⁵.

Recomendação 60 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que, de futuro, o Mapa XV, relativo ao PIDDAC, explicita não só os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento mas também quais os fundos comunitários envolvidos na execução de cada programa.

¹ Cfr. ponto 11.3.4.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.4.4 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 1.1.1. do Volume II.

⁵ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.



b.1.3) Pagamentos à Comissão Europeia

Em 2006, os pagamentos destinados ao orçamento da União Europeia, relativos aos recursos próprios não tradicionais, atingiram o montante de € 1.390,0 milhões.

Para além desta importância, foram ainda pagos € 201,6 milhões e respectivos juros (€ 743,3 milhares), com contrapartida em fluxos contabilizados em Operações Específicas do Tesouro (OET) e provenientes do produto de emissão de empréstimos, em 2 de Janeiro e 15 de Março, de 2006, respectivamente.

Verifica-se, assim, que, à semelhança do que se tem apontado nos últimos Pareceres, também, neste ano, o não pagamento atempado das importâncias devidas à União Europeia originou o pagamento de juros.

Por outro lado, o pagamento destes encargos por OET, sem reflexo na dotação adequada do OE, significa, em termos de contabilidade pública, a sua desorçamentação, contrariando o disposto no artigo 105.º da Lei Fundamental e no n.º 1 do artigo 5.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º, nos n.ºs 5 e 6 do artigo 42.º e no n.º1 do artigo 45.º da Lei de enquadramento orçamental¹.

Recomendação 61 – PCGE/2005

Assim, o Tribunal recomenda que todos os pagamentos das contribuições financeiras devidas à União Europeia sejam objecto de orçamentação e efectuados nas datas fixadas pelos Regulamentos Comunitários, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros.

b.1.4) Programação das transferências da União Europeia em 2006

Em 2006, as verbas efectivamente transferidas da União Europeia foram inferiores, em 25,7%, às previsões governamentais. Assim, não obstante as regras relativas aos fundos estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, particularmente a chamada “regra n+2”², prevista no n.º 2 do seu artigo 31.º, que estabelece a possibilidade de perda de verbas, as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência³.

Recomendação 62 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que as previsões respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da União Europeia sejam realizadas com maior rigor e precisão.

b.1.5) Fundo de Coesão II

Nos termos do disposto no artigo 10.º, n.º 2, 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 termos de peso relativo, em 31 de Dezembro de 2006, o sector dos *transportes* representava 57,7% (€ 1.237,5 milhões) da despesa total executada (€ 2.146,1 milhões), enquanto que o do *ambiente*

¹ Cfr. ponto 11.2.3 do Volume II.

² Segundo a qual cada Programa Operacional teria que executar, até final de 2006 e relativamente a cada Fundo, o total programado para o período 2000-2004, sob pena de se perderem as verbas não executadas.

³ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

representava apenas 42,2% (€ 906,3 milhões), verificando-se entre ambos uma diferença de 15,5 pontos percentuais¹.

Recomendação 63 – PCGE/2006

Atendendo à regulamentação estabelecida 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) Pedidos de pagamento até 31 de Dezembro de 2006 – QCA III – Aplicação da “regra n+2”

Todos os Programas Operacionais ultrapassaram a meta relativa à “regra n+2”, com excepção dos PO Regionais do Centro e do Algarve, em termos do FEOGA-Orientação, em que ficaram por executar cerca de € 9,1 milhões (dos quais € 8.948 mil no PO Regional do Centro e € 189 mil no do Algarve).

Recomendação 64 – PCGE/2006

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 se ter em conta, naturalmente, o rigor na aplicação dos critérios de selecção utilizados na avaliação dos projectos.

2. PROGRAMA OPERACIONAL DA CULTURA

O “Programa Operacional da Cultura” foi objecto de uma auditoria que, para além da verificação externa da conta de gerência de 2005, visou a apreciação da gestão global do programa, no período 2000-2006, incluindo a avaliação dos resultados alcançados, aos níveis financeiro e físico².

A apreciação da gestão global fundamentou-se num conjunto de elementos recolhidos na fase de avaliação do controlo interno e em análises específicas dirigidas à macro-gestão do programa, tendo também contribuído para a mesma a verificação externa da conta relativa à gerência de 2005. A análise da estruturação dos indicadores de resultado pretendeu contribuir para uma maior eficácia da futura avaliação do programa.

A) Visão Global

a.1) Caracterização do Programa

O “Programa Operacional da Cultura” enquadra-se, no âmbito do QCA III, no objectivo estratégico “Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social”. A sua criação, no período 2000-2006, constituiu uma inovação, uma vez que se tratou do primeiro PO consagrado, na União Europeia, ao sector da Cultura.

Com este PO pretendia-se incrementar um dos instrumentos fundamentais de desenvolvimento do potencial humano, no período 2000-2006, considerando que a cultura, pelo impacto que tem em várias

¹ Cfr. ponto 11.3.4.4 do Volume II.

² Relatório de Auditoria n.º 29/2007-2.ª Secção.



actividades económicas, contribui para a qualificação dos recursos humanos, quer numa perspectiva de valorização do individuo quer como factor de criação de riqueza e de emprego.

a.2) Apreciação da gestão global

Pela análise dos níveis de execução alcançados pelo PO, observou-se que o volume de homologações face à programação acordada com a União Europeia, no período 2000-2006, atingia taxas médias muito próximas dos 95% (€ 380,2 milhões). Relativamente ao volume de despesa validada, face aos valores da programação, as taxas eram mais reduzidas e situavam-se nos 65,2%, quanto à despesa pública, e nos 68,4%, quanto ao FEDER. Em termos absolutos, encontrava-se executada e validada, em 31 de Dezembro de 2006, uma despesa pública de € 262,2 milhões, a que correspondia um co-financiamento de € 170,3 milhões.

Atendendo apenas à execução financeira (despesa validada), face aos montantes homologados, as taxas eram ligeiramente superiores, situando-se nos 69%, em termos da despesa pública, e nos 72%, em termos de FEDER. Nesta perspectiva, a Medida 2.1 – “*Criação de uma Rede Fundamental de Recintos Culturais*” sobressaía com taxas de execução superiores aos 83%, quanto à despesa pública, e aos 85%, relativamente ao FEDER.

Tendo em conta a generalidade das taxas alcançadas no final de 2006, perspectiva-se um ritmo de execução elevado até 31 de Dezembro de 2008, “terminus” da execução financeira do POC.

a.3) Avaliação do POC

A monitorização dos indicadores de resultado não estava a ser realizada através de um módulo próprio do Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão (SIFEC), mas, sim, através da actualização de uma folha de cálculo pré-configurada, onde se encontravam elencados os indicadores de resultado do POC, as situações de partida e as metas finais. Estes dados eram actualizados com base na informação fornecida pelas entidades executoras dos investimentos, através da entrega dos relatórios semestrais.

A última reprogramação do POC – Decisão C (2006) 7052, da Comissão, de 19 de Dezembro – definiu o conjunto das metas a atingir no final do período, nomeadamente, no âmbito dos indicadores de resultado. Para além destas, foi acrescentado, em complemento de programação, mais um conjunto de indicadores, para os quais, nalguns casos, não foram quantificadas metas a atingir.

A gestão de candidaturas – registo, aprovação/homologação e reprogramação física e financeira –, o acompanhamento da execução financeira, a validação de pedidos de pagamento e os pagamentos aos executores foram assegurados numa base de dados interna.

No âmbito do controlo, o Sistema de Informação de Gestão dos Instrumentos e Fundos Estruturais (SIGIFE) mantinha-se actualizado, quer no âmbito das acções desenvolvidas quer no que respeita à elaboração do plano anual de controlo.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O princípio do reembolso, instituído no QCA III, implica a disponibilidade de meios financeiros pelos beneficiários, pois apenas podem ser apresentadas a co-financiamento despesas quitadas. Este constrangimento revelou-se insolúvel para os beneficiários públicos, devido à falta de recursos financeiros disponíveis, conduzindo-os à utilização exclusiva das dotações da componente pública nacional para iniciar, em cada ano, o processo de realização de despesas a co-financiar. A posterior compensação, com a utilização das verbas comunitárias entretanto disponibilizadas, revela-se um expediente inadequado porque distorce contabilisticamente os investimentos públicos realizados. Este procedimento contraria os requisitos de regularidade financeira das despesas públicas, nomeadamente a adequada classificação da despesa, previstos no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – Regime de Administração Financeira do Estado.

Recomendação 65 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam implementadas as medidas adequadas a garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito das Autoridades de Gestão dos fundos comunitários sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro comunitário e da respectiva contrapartida nacional.

b.2) Economia, eficiência e eficácia na gestão

A maior parte dos indicadores de resultados do PO encontravam-se, a 31 de Dezembro de 2006, com taxas muito superiores aos 100% e mesmo aqueles em que esta situação não se verificava já reflectiam taxas de realização na ordem dos 80%, o que denota a fixação de metas excessivamente conservadoras, sem aderência ajustada à realidade.

Recomendação 66 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se proceda à actualização, sempre que necessário, das metas inicialmente previstas para os indicadores de resultado dos PO, em função das modificações neles introduzidas ao longo do seu desenvolvimento, sob pena de os índices atingidos se tornarem num factor de desvalor dos parâmetros de avaliação, em vez de um factor positivo na avaliação dos PO.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Relativamente à utilização dos sistemas de informação implantados no âmbito do QCA III, o POC recorreu intensamente ao SIFEC, apesar de reportar dificuldades, tendo-se observado, porém, alguma falta de actualização dos registos no sistema, sendo de realçar os atrasos na validação dos pagamentos e no encerramento dos projectos.

O recurso complementar a uma base de dados interna, para a gestão corrente do PO, implicou a frequente reconciliação com os dados constantes no SIFEC, o que se traduziu num esforço adicional por parte da Estrutura de Apoio Técnico, dada a duplicação de procedimentos.

Recomendação 67 – PCGE/2006

De forma a garantir uma gestão eficaz e eficiente dos PO, o Tribunal recomenda que seja atempadamente garantida a existência de um sistema de informação (física e financeira) que prescindida de sistemas paralelos, como os utilizados no âmbito do QCA III, com prejuízo da optimização dos



| recursos e da celeridade no acesso à informação, bem como da fiabilidade dos dados, em virtude das duplicações de informação geradas.

3. PROGRAMA OPERACIONAL DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL

O “Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural” foi objecto de uma auditoria de resultados, com vista a comparar os resultados alcançados com os objectivos iniciais definidos para a Medida 1 – “Modernização, Reconversão e Diversificação das Explorações Agrícolas”, do Eixo 1, tendo por base a informação recolhida em relação ao período de programação 2000 a 2006 e visando identificar as medidas mais adequadas a adoptar pelo programa, por forma a melhorar a sua eficiência futura¹.

A) Visão Global

a.1) Caracterização do Programa

O POAGRO incentiva uma aliança sólida entre a agricultura, enquanto actividade produtiva moderna e competitiva, e o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais nas suas vertentes ambiental, económica e social.

A estratégia do POAGRO² aspira, através da renovação do tecido empresarial agrícola, a melhorar os rendimentos e as condições de vida e de trabalho nas zonas rurais, bem como a promover o desenvolvimento das práticas culturais potenciadoras do aproveitamento das condições edafo-climáticas regionais, assim como a melhorar a competitividade dos sectores estratégicos nacionais e regionais.

a.2) Gestão da Medida 1

A taxa de compromissos do POAGRO, em 31 de Dezembro de 2006, cifrava-se em 107,4%, correspondendo-lhe uma execução financeira de 68,5%. Por seu lado, a Medida 1 apresentava uma taxa de compromissos de 106,5%, com especial relevo para a Acção 1.2, “Apoio ao Investimento nas Explorações Agrícolas”, que atingia 125,7%, e quedando-se a Acção 1.1, “Apoio à Instalação de Jovens Agricultores” em 52,5%.

A taxa de execução da Medida 1, em 31 de Dezembro de 2006, era de 78,7%, a que correspondia um custo total de € 1.223,8 milhões. Este montante incluía uma despesa pública de € 568,4 milhões, sendo a contribuição comunitária (FEOGA-Orientação) de € 415,5 milhões (73,1% da despesa pública).

No que respeita à Acção 1.1 (que atingiu apenas a taxa de execução 47,2%), não foi atingida a meta prevista de 5.500 a 6.000 instalações, já que foram registadas apenas 4.328. A adesão, inferior à esperada, para a instalação de jovens e, conseqüentemente, a insuficiência da resposta dada para cumprimento do objectivo desta acção, revela dificuldades na capacidade de rejuvenescer o sector nas condições previstas no início do programa.

A programação financeira incluía ainda uma verba de € 5 milhões destinada à Acção 1.3., “Acções Inovadoras de Desenvolvimento e Melhoria de Infra-estruturas de Suporte ao Desenvolvimento da Agricultura”.

¹ Relatório de Auditoria n.º 38/2007-2.ª Secção.

² O Decreto-Lei n.º 163-A/2000, de 27 de Julho, estabelece as regras gerais de aplicação do Programa AGRO.

No entanto, não foi apresentada qualquer candidatura a esta acção nem a verba correspondente foi alocada a outras acções.

No que se refere à Acção 1.2, constatou-se que o número de projectos aprovados (16.297) se situava dentro do intervalo correspondente à meta a atingir (16.000-18.000 explorações) e com um investimento inferior ao previsto, o que traduz um bom nível de eficiência da acção.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

Em matéria de “Gestão de Devedores”, o total do montante a recuperar na Acção 1.1 era de € 2.619.549,32 e o total do montante recuperado era de € 552.320,29. Para a Acção 1.2, o total do montante a recuperar era de € 2.866.566, 47, sendo o total do montante recuperado de € 865.932,84.

Existe, no que respeita à Acção 1.1, um universo de jovens agricultores que se encontram na situação de potenciais devedores. Face às especificidades desta acção, deveriam ser aperfeiçoados os métodos de cobrança dos créditos em dívida, principalmente quando não exista pagamento voluntário por parte do devedor, de modo a conferir-lhe maior eficácia.

Os fundos a recuperar de devedores e potenciais devedores, na sequência de irregularidades, ascendiam, no âmbito da Medida 1, a € 5.486.115,79. O total recuperado elevou-se a € 1.418.253,13, faltando ainda recuperar € 4.067.862,66, ou seja, 74,2% do montante total em dívida.

Recomendação 68 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda o aperfeiçoamento do processo de recuperação de verbas e do método de cobranças dos créditos em dívida, no âmbito do QREN.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Os sistemas de informação não evidenciavam a situação real dos projectos, verificando-se que projectos já concluídos estavam identificados como estando ainda activos no Sistema de Informação para a Agricultura e Desenvolvimento Rural (SIADRU). O não funcionamento pleno e integrado do SIADRU dificultou o processo de tomada de decisão e implicou um esforço acrescido de tarefas relacionadas com a migração de dados provenientes dos vários subsistemas do programa.

Recomendação 69 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a plena implementação do SIADRU, com vista a dar resposta às necessidades dos utilizadores e a registar atempadamente o encerramento dos projectos.



Tribunal de Contas

TITULO III

*APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DA
SEGURANÇA SOCIAL*



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 2006, 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”, com o “Rendimento mínimo garantido (RMG) e Rendimento social de inserção (RSI)”, 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 Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (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 2006 e/ou outras acções específicas de controlo. O desenvolvimento dos temas encontra-se no Volume II deste Parecer.

1. PROCESSO ORÇAMENTAL

A) Visão Global

a.1) Enquadramento legal e institucional

O Orçamento da Segurança Social (OSS), para 2006, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (LOE), publicado no 1.º Suplemento ao Diário da República n.º 250, I Série A, da mesma data, produzindo efeitos, nos termos do seu artigo 108.º, a partir de 1 de Janeiro de 2006.

A execução financeira do OSS, em 2006, está sujeita às disposições consubstanciadas na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei de Estabilidade Orçamental – Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, pelo que, dando cumprimento ao referido no n.º 2 do artigo 43.º, que dispõe “*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 exequíveis por si mesmas*”, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do orçamento da segurança social. A elaboração do OSS submetete-se ainda ao disposto na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro – Lei de Bases da Segurança Social (LBSS).

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 à elaboração 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).

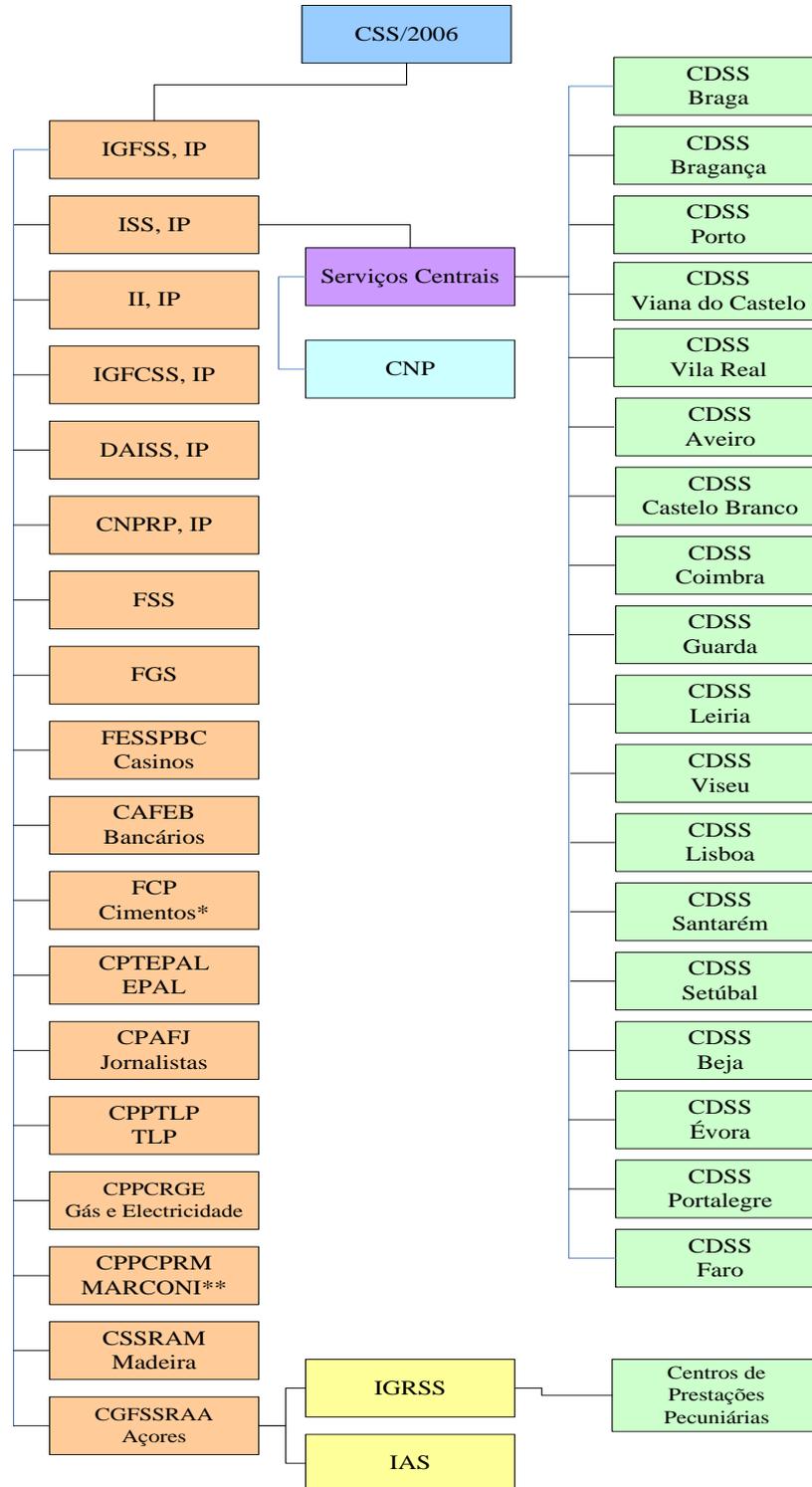
O OSS de acordo com o estipulado no artigo 32.º da LEO, encontra-se estruturado por classificação funcional e económica e por subsistemas. De acordo com o disposto no artigo 27.º da mesma lei “*as despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei*”. Dado que a tal nunca foi dado cumprimento, na prática, o OSS engloba, por natureza, as receitas e as despesas de todas as Instituições da Segurança Social previstas no artigo 115.º da LBSS n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

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 Sistema de Segurança Social (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 2006 integra a totalidade das instituições do Sistema de Segurança Social conforme organograma que se apresenta:



Quadro III.1 – SS – Perímetro de consolidação da CSS de 2006



* Consolida pelo método de equivalência patrimonial apenas na parte respeitante à Farmácia da Cimentos – FCP.

** Consolida parcialmente.

a.2) Alterações orçamentais

A Lei de Enquadramento Orçamental define no seu artigo 57.º o regime das alterações orçamentais, especificando as que se enquadram na área da competência da Assembleia da República e as que necessitam da autorização do Governo, encontrando-se estas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, cujo impacto foi o seguinte:

(em euros)

Orçamento 2006	OSS inicial + alterações orçamentais	
	Receita	Despesa
OSS Inicial Lei n.º 60-A/2005, de 30/12	24 580 616 386,00	24 580 616 386,00
Orçamento Revisto/Corrigido	24 252 318 622,40	23 692 891 621,81
Resultado das modificações orçamentais	(328 297 763,60)	(887 724 764,19)
Modificações em relação ao orçamento inicial	(1,34%)	(3,61%)
Saldo orçamental do ano	559 427 000,59	

Fonte: Lei n.º 60-A/2005, de 30/12, Declarações publicadas no DR e CSS de 2006

O resultado dos ajustamentos efectuados reflectiu-se numa redução de 1,34% do orçamento inicial da receita, no total de € 328.297,8 milhares, e de 3,61%, nas dotações de despesa, traduzida em € 887.724,8 milhares, apurando-se no final do ano um saldo orçamental previsional no montante de € 559.427,0 milhares.

A publicação das alterações orçamentais não ocorreu dentro do prazo definido na LEO (até Fevereiro de 2007) e as últimas publicações estão incompletas.

Todas as instituições que integram o Sistema de Segurança Social remetem ao IGFSS os pedidos de alteração orçamental via e-mail, procedendo este Instituto à sua autorização, excepto nos casos em que essa competência é do Governo ou da Assembleia da República, e ao registo das respectivas alterações na aplicação informática SIF. Só após esta operação é que as instituições podem efectuar os registos de cabimento, compromisso e processamento das despesas.

Este processo desencadeia, com particular incidência no ISS, dada a sua estrutura de organização e funcionamento (por 20 subentidades no SIF), um conjunto de ineficiências, designadamente a falta de agilização dos procedimentos no SIF face à definição da matriz de competências para autorização e execução de alterações orçamentais e consequente centralização de procedimentos de contabilização no IGFSS.

Por outro lado, a necessidade de dar resposta, conjuntamente, à LEO e à LBSS, exigências que associadas à estrutura desenhada para o SIF concorrem para uma elevada desagregação das previsões de receita e das dotações de despesa e, por outro lado, o facto de cada subentidade possuir um orçamento a nível do SIF, dificulta a gestão central do orçamento por parte do ISS, dado que uma simples transferência de verbas entre rubricas num Centro Distrital ou entre Centros Distritais exige uma ou mais alterações orçamentais, com a intervenção do IGFSS, reflectindo-se ao longo do ano num número muito considerável de alterações orçamentais.



a.3) Conta

A partir de 2003 a CSS passou a incluir em *Saldo orçamental – Saldo da gerência anterior* o total do saldo com e sem aplicação em despesa, clarificando deste modo a totalidade dos excedentes orçamentais verificados no ano, situação que na CSS de 2006 se encontra correctamente relevada no Mapa XXII – conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social, dando acatamento à recomendação expressa em sede de Parecer da CSS.

Em 2006, os Mapas X – receitas da segurança social, por classificação económica e XIII – receitas de cada subsistema, por classificação económica continuam a incluir no total da receita o valor do saldo não integrado no orçamento, ou seja, o valor do saldo sem aplicação em despesa.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), à semelhança do ano anterior, integrou o Mapa de Fluxos de Caixa do Sistema de Segurança Social, em substituição dos mapas referentes à situação de tesouraria, previstos no n.º 3 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental. 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 70 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam elaborados o Mapa XXVII-A – movimentos e saldos nas contas da tesouraria do sistema de segurança social e o 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.

A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterou o regime das alterações orçamentais, designadamente quanto à sua publicidade, estipulando no artigo 52.º que, relativamente ao quarto trimestre, esse procedimento deve ser realizado até ao final do mês de Fevereiro do ano seguinte, situação a que não tem sido dado cumprimento. Não obstante, a menção a este procedimento quer em sede de acompanhamento da execução orçamental do OSS, quer no âmbito dos Pareceres sobre as CSS, em 2006, persiste a não publicação atempada das alterações orçamentais em violação do estipulado na referida norma. Salienta-se o facto de as últimas alterações orçamentais publicadas se encontrarem incompletas e da Declaração n.º 120/2007 mencionar o despacho do Presidente do IGFSS para efeitos de publicação do Diário da República, em data posterior (30/04/2007) ao definido pelo artigo 52.º da LEO (final do mês de Fevereiro) e em data coincidente com o último dia de remessa das contas das instituições para o Tribunal de Contas.

Recomendação 71 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a alteração desta prática de modo a que as alterações orçamentais sejam publicadas dentro dos prazos fixados no artigo 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 e no cumprimento da lei quanto à forma e divulgação.

Os procedimentos implementados para a realização de alterações orçamentais desencadeiam um conjunto de ineficiências que se reflectem, por vezes, no incumprimento da lei, no que se refere ao ciclo da despesa.

Reforça-se a posição já anteriormente tomada quanto à necessidade de agilizar o processo das alterações orçamentais através da definição formal das competências internas para autorizar as alterações aos orçamentos das Instituições de Segurança Social que integram o OSS.

Recomendação 72 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação formulada ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social no Relatório de Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social no sentido de diligenciar pela clarificação da definição formal das competências legais para autorizar as alterações orçamentais do OSS, bem como dos orçamentos das instituições que integram o perímetro da segurança social aguardando a prévia instituição de um quadro legal que nesta matéria e na sequência da publicação da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, defina normas e clarifique as respectivas competências, quer a nível do IGFSS quer ao nível das outras instituições que integram o OSS.

Reitera-se a opinião de que nos Mapas X e XIII apenas deve constar o valor do saldo que ministerialmente obteve autorização para aplicação naquele ano (saldo integrado no orçamento do ano), ou seja, estes mapas terão por função espelhar a execução orçamental de cada ano, não devendo o saldo não integrado (sem aplicação em despesa) concorrer para o total da receita, dado que não espelha uma imagem verdadeira da receita total aprovada, para além de dificultar o seu controlo.

Todavia, o saldo orçamental acumulado apurado em cada gerência (saldo de execução orçamental do ano + saldo orçamental não integrado ou não aplicado em despesa) deve ser relevado quer no Mapa de Fluxos de Caixa, quer no Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social.

Recomendação 73 – PCGE/2006

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 quer no Mapa de Fluxos de Caixa quer 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.

2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO OSS

A) Análise Global

a.1) Execução orçamental da receita total

No decurso do exercício económico de 2006 o volume total de receita arrecadado pelo SSS aproximou-se dos € 22.118,4 milhões, um valor 5,8% superior ao registado em 2005. A taxa de execução da receita orçamentada para 2006 foi de 91,2%, o que significa que cerca de € 2.134 milhões da receita prevista não foram arrecadados. No que respeita à evolução registada nos capítulos mais importantes da receita, constata-se o seguinte:

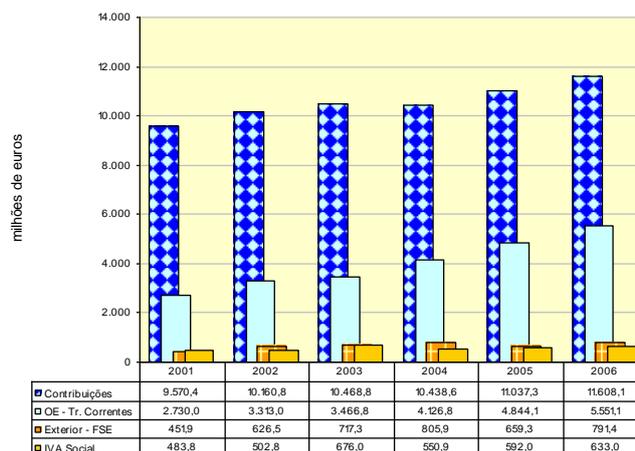


- ◆ A parcela mais importante da receita, “Contribuições para a Segurança Social”, representou 52,5% do total das receitas cobradas, cerca de € 11.608,1 milhões, superando o montante orçamentado em 1,1%, o que significou, relativamente a 2005, um acréscimo de receita de 5,2%;
- ◆ As “Transferências Correntes” representam 33% do total da receita o que correspondeu, em termos absolutos, ao encaixe de € 7.297 milhões, um crescimento face a 2005 de 13,1%. O grau de execução orçamental deste capítulo foi próximo de 100%;
- ◆ As “Receitas de Capital” representaram € 1.698 milhões (21,3% abaixo do verificado em 2005) e a taxa de execução orçamental fixou-se em 42,2% (havia sido de 46,3% em 2005). Esta parcela das receitas representa cerca de 7,7% do total arrecadado pelo SSS e, destas, 98% resultaram de operações relacionadas com “Activos Financeiros”.

Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas

Em 2006, registaram-se, comparativamente a 2001, incrementos de cerca de € 2.037,7 milhões em “Contribuições” e cerca de € 2.821,1 milhões em “Transferências do Orçamento de Estado”.

As “Receitas do Exterior” cresceram aproximadamente € 339,5 milhões e as provenientes do IVA Social cerca de € 149,2 milhões.



Fonte: CSS/2001a CSS/2006

a.2) Execução orçamental da despesa total

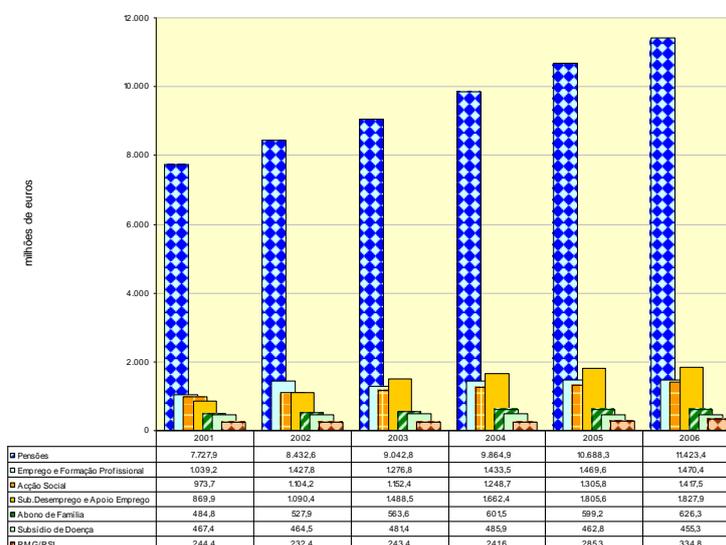
As despesas totais do SSS apresentam, em 2006, um grau de execução orçamental de 87,3%, traduzindo a realização de gastos de € 20.688,8 milhões, quando o orçamento apontava para despesas na ordem dos € 23.692,9 milhões. Do total das despesas efectuadas, cerca de € 18.609,8 milhões são “Despesas Correntes”, representando cerca de 90% do total dos gastos (mais 1,2% que em 2005). Os restantes 10% (quase € 2.079 milhões) são “Despesas de Capital”, que apresentaram um grau de realização do orçamento de apenas 42,8% (0,2 pontos percentuais abaixo do verificado em 2005). A análise da execução orçamental observada nos principais agrupamentos da despesa revela o seguinte:

- ◆ As “Transferências Correntes” (que incluem, principalmente, as despesas com pensões de reforma e os subsídios substitutivos do rendimento do trabalho) atingiram os € 17.148,3 milhões (82,9% das despesas totais), revelando um crescimento de 6,1% face a 2005 e uma taxa de execução orçamental de 99,1%;

- ◆ Os “Subsídios” representaram 4,7% do total dos gastos, tendo decrescido 2,1% face a 2005 e apresentam uma taxa de execução orçamental 96,2%;
- ◆ As “Despesas com Pessoal”, (cerca de 1,9% das despesas totais), manifestam uma taxa de execução de 96,9%, significando, em termos absolutos, cerca de € 388,3 milhões;
- ◆ No âmbito das “Despesas de Capital” o capítulo mais relevante respeita aos “Activos Financeiros” (9,6% da despesa). Dos cerca de € 4.733,9 milhões orçamentados foram gastos € 1.993,7 milhões, o que perfaz uma taxa de execução de 42,1% (42,8%, em 2005), mantendo-se portanto um sensível desajustamento entre montantes orçamentados e montantes gastos.

Em 2006, despenderam-se, relativamente a 2001, mais € 3.695,5 milhões em “Pensões”, o que representa 59,6% do acréscimo verificado no total da despesa efectiva. Em “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego”, gastaram-se mais € 958 milhões em 2006 do que em 2001, o que representa 15,4% do acréscimo da despesa efectiva. Só estas duas rubricas são responsáveis por 75% do acréscimo desta despesa verificado no período. As despesas com “Acção Social” cresceram € 443,8 milhões e as destinadas ao “Abono de Família” € 141,5 milhões. As despesas com “Subsídio de Doença” diminuíram € 12,1 milhões e os gastos com “RMG/RSI” cresceram € 90,4 milhões.

Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas



Fonte: CSS(2001) e CSS(2006)

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

Em 2006, as receitas deste subsistema atingiram cerca de € 10.832,5 milhões, o montante mais elevado de todo o SSS (49% da receita total arrecadada pelo SSS), fixando-se a execução orçamental nos 101,3%. Relativamente a 2005, verificou-se um aumento de 6,3% no montante executado (mais € 645,2 milhões), uma variação superior ao crescimento total das receitas do SSS (5,8%). As “Contribuições” são o capítulo preponderante neste subsistema, valendo 95,7% do montante global das receitas por ele executadas. Sete capítulos ultrapassam os montantes orçamentados para 2006, sendo que as “Outras Receitas Correntes” apresentam o índice de execução mais elevado, de 351,6%, para o que contribuiu o recebimento de montantes referentes a coimas cobradas pela IGT e de valores do DAISS; as “Contribuições” apresentam uma taxa de execução de 100,9%.



Quanto às despesas deste Subsistema atingiram € 10.900,3 milhões, com uma taxa de execução orçamental de 99,4%. As “Transferências Correntes” averbaram despesas de € 10.653,2 milhões, constituindo o agrupamento de maior peso relativo na despesa total deste subsistema, 97,7%, (destes, 99,9% foram encaminhados para o subagrupamento “Famílias”). Relativamente às taxas de execução orçamental, as “Transferências Correntes” apresentaram uma realização de 99,5%, enquanto que a segunda maior parcela de gastos deste subsistema, respeitante a “Despesas com o Pessoal”, apresentou uma taxa de execução de 99,4% correspondendo a € 169,5 milhões, em valor absoluto.

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 SSS, de 49,9% (tendo sido executados € 2.300,9 milhões dos cerca de € 4.612,6 milhões orçamentados). O desempenho em termos orçamentais deste Subsistema está fortemente influenciado pelas previsões efectuadas na rubrica “Activos financeiros”, uma vez que esta significou, em 2006, 72,3% da sua receita e apresentou uma taxa de execução de apenas 41,9%, (correspondendo a € 1.663,6 milhões dos € 3.974,1 milhões orçamentados). Sendo esta uma situação recorrente nos últimos anos, tem sido justificada com as expectativas acerca da rotação da carteira de títulos, com a conjuntura do mercado de capitais e com mudanças na política de gestão do FEFSS.

Durante o ano de 2006 o IGFSS transferiu para o IGFCSS o montante de € 140, 6 milhões, em várias tranches, relativo à alienação de imóveis de 2005 (€ 10,2 milhões)¹ e de 2006 (€ 10 milhões)²; e ao saldo do ano anterior do Subsistema Previdencial (€ 120,4 milhões)³. Porém, estas verbas não são visíveis no mapa legal de execução orçamental da receita do Subsistema Previdencial – Capitalização nem no mapa legal de execução orçamental da despesa do Subsistema Previdencial – Repartição, devido às operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS.

Os gastos realizados por este subsistema ascenderam a € 2.002,8 milhões, montante que reflecte uma taxa de execução orçamental de 42,1%, a mais reduzida de todo o SSS. O agrupamento referente aos “Activos Financeiros”, detém uma posição dominante em termos de volume total de despesas (99,5%) significando, em termos absolutos, a aplicação de cerca de € 1.993,6 milhões.

a.3.3) Subsistema de Solidariedade

A previsão de receitas para o Subsistema de Solidariedade ascendeu, em 2006, a cerca de € 3.182,2 milhões, registando-se a cobrança efectiva de € 3.184,8 milhões, o que perfaz uma taxa de execução orçamental 100,1%. As “Transferências Correntes” da Administração Central, através do MTSS, são a principal fonte de financiamento deste subsistema, representado 96,2% do total dos recursos obtidos.

Os gastos realizados nesta área totalizaram € 3.147,2 milhões, significando um nível de execução orçamental de 99,2%. O agrupamento com maior peso relativo no total da despesa do ano, respeita às “Transferências Correntes” (97,5% de todos os gastos deste subsistema), onde se incluem, designadamente, as prestações relativas ao RSI e a pensões dos diferentes regimes (RNC, RESSAA e regimes transitórios e especiais), o que representa cerca de € 3.068 milhões, sendo que, deste montante, 99,5%, ou seja, € 3.051,3 milhões, correspondem a transferências canalizadas para as “Famílias”.

¹ Transferidos € 7,9 milhões, em 6/02/2006 e € 2,3 milhões, em 26/07/2006.

² Transferido em 28/12/2006.

³ Transferidos € 80 milhões, em 26/07/2006, e € 40,3 milhões, em 27/12/2006.

a.3.4) Subsistema de Protecção à Família e PAEFP

A receita total cobrada pelo subsistema em análise atingiu os € 4.012,4 milhões, valor que representa uma taxa de execução orçamental de 101,3% (€ 3.959,5 milhões orçamentados). Do valor anual cobrado por este subsistema, as “Transferências Correntes”, designadamente as provenientes da “Administração Central” e do “Resto do Mundo”, representam cerca de 65,6%, sendo o segundo capítulo mais significativo as “Contribuições” responsável por 31% dos recursos financeiros obtidos em 2006.

As despesas totais deste subsistema ascenderam a € 3.109,4 milhões, o que assinala uma taxa de execução orçamental de 98,3% (€ 3.161,6 milhões previstos no orçamento). As “Transferências Correntes”, onde se incluem as destinadas ao IEF, para o ISHST e para o IQF, são o agrupamento com maior peso relativo nos recursos financeiros aplicados em 2006 (67,3%) o que, em valor absoluto, corresponde a gastos de, sensivelmente, € 2.092,1 milhões.

a.3.5) Sistema de Acção Social

O montante de receitas arrecadadas pelo Sistema de Acção Social em 2006 fixou-se em € 1.787,7 milhões, sendo o valor mais reduzido de todo o SSS, ficando abaixo do orçamentado em 0,8% (€ 13,6 milhões, em valor absoluto). Das fontes de financiamento deste subsistema, as “Transferências Correntes”, provenientes, essencialmente, da “Administração Central” e das “Instituições sem Fins Lucrativos”, apresentam-se como as mais representativas da globalidade das receitas obtidas (88,6%).

O nível de execução orçamental da despesa deste Sistema atingiu, no final de 2006, os 93,1%, o que corresponde à efectivação de gastos de € 1.529 milhões. As “Transferências Correntes”, onde são preponderantes as transferências para as “Instituições sem Fins Lucrativos” (no âmbito dos acordos de cooperação contratualizados com as IPSS), constituem o agrupamento com o maior peso relativo na despesa realizada no ano (87,3%), sendo que, deste montante, 83,6% respeitam a transferências para as IPSS (€ 1.116,5 milhões).

a.3.6) Transferências para o Subsector Estado

Para além do co-financiamento de programas e/ou projectos incluídos no PIDDAC, o OSS transfere verbas para financiamento de actividades e ou acções de serviços da administração directa do Estado que integram a esfera de actuação do MTSS, constatando-se que os valores transferidos, por vezes, excedem largamente as necessidades dos serviços e que os saldos anuais nem sempre são devolvidos ao IGFSS.

No que se refere às verbas transferidas no âmbito da Reforma da Segurança Social, a LOE não integra no seu articulado autorização ao Governo para efectuar despesas do OSS para aqueles fins. Deste modo, verifica-se que as transferências foram efectuadas sem suporte legal.

a.4) Comportamento de longo prazo

A Taxa de Crescimento Médio Anual (TCMA) verificada no último quinquénio denota um crescimento mais acelerado da despesa (9,3%) relativamente à receita (9,1%), tendência que é mais marcada se não se tiverem em conta, de um e outro lado, os activos financeiros (8,4%, e 7,4% respectivamente), tendência que já era notada no quinquénio anterior (quando a TCMA da despesa foi de 8,7% e da receita 8,5%) podendo concluir-se que este período assistiu a uma dinâmica de crescimento da despesa mais vincada que a registada relativamente à receita.



As “Contribuições e Cotizações”, mantendo-se em 2006 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 9,5% no quinquénio 1996/2001 para 3,9% no quinquénio seguinte. Em sentido contrário, as “Transferências do OE” viram a TCMA subir de 9,2% para 17,2% do primeiro para o segundo período, reflectindo o crescente reforço de financiamento do SSS por esta via.

As “Pensões” são a parcela mais significativa da despesa do Sistema de Segurança Social (7,4% do PIB em 2006 face a 6,3% em 2001) com uma TCMA que desceu de 8,5% para 8,1% do quinquénio 1996/2001 para o seguinte. Destaca-se ainda a parcela respeitante ao “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego” por ser a que, a seguir à rubrica residual “Outras”, apresentou, entre 2001 e 2006, o crescimento médio anual mais elevado da despesa efectiva (16%) e também a componente “Subsídio de Doença”, por ter registado uma TCMA negativa de 0,5% entre 2001 e 2006.

a.5) Saldos de execução orçamental

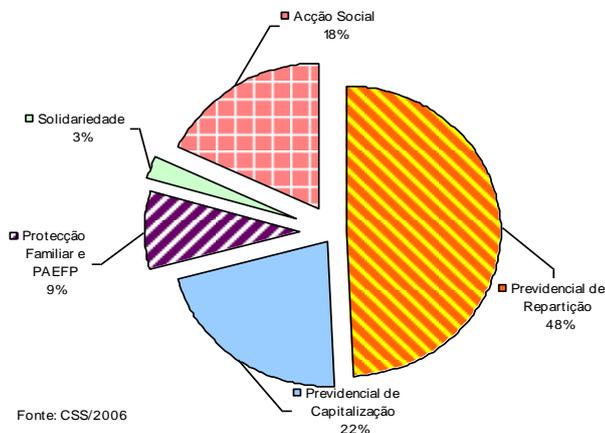
a.5.1) Saldos acumulados

Quanto aos saldos globais apurados para cada um dos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social, destaca-se o seguinte:

- ◆ Apenas o Subsistema de Solidariedade apresenta um saldo anual negativo (€ 43,2 milhões), enquanto os restantes exibem saldos positivos: o Subsistema Previdencial de Repartição cerca de € 300 milhões, o Subsistema Previdencial de Capitalização € 21,1 milhões, o relativo à Protecção Familiar e PAEFP aproximadamente € 77,5 milhões e, finalmente, o Sistema de Acção Social com um saldo de € 101,9 milhões;
- ◆ No decurso de 2006 foi integrado um saldo relativo a anos anteriores no montante de cerca de € 972,2 milhões, o que equivale a um pouco mais de 60% do saldo acumulado de execução orçamental em 2005, sendo que todos os subsistemas e o sistema de acção social beneficiaram dessa incorporação de receita nos respectivos orçamentos. A maior parcela foi integrada pelo Subsistema Previdencial de Capitalização, cerca de € 417,6 milhões, correspondente a 98,8% do saldo disponível, enquanto o Subsistema Previdencial de Repartição integrou apenas 30,8% dos quase € 713,5 milhões de que dispunha. Os subsistemas de Protecção Familiar e PAEFP e Solidariedade integraram parcelas de, respectivamente, 97,2% e 82,9%, enquanto que o Sistema de Acção Social aplicou em despesa cerca de 58,1% dos € 269,7 milhões que detinha em saldo.

Gráfico III.3 – SS – Distribuição do saldo final acumulado por subsistema e sistema de acção social

A parcela mais relevante do saldo final acumulado é relativo ao Subsistema Previdencial de Repartição, cerca de 48% do total, seguindo-se os montantes relativos aos saldos do Subsistema Previdencial de Capitalização e do Sistema de Acção Social, correspondentes, respectivamente, a 22% e 18% do saldo orçamental apurado. Por último, os subsistemas de Protecção Familiar e PAEFP e de Solidariedade detêm parcelas de 9% e 3% do saldo total, respectivamente.



a.5.2) Saldos de execução efectiva

O Saldo de Execução Efectiva Global do SSS atingiu, no final de 2006, aproximadamente, os € 787,4 milhões o que significa uma variação homóloga positiva de 164,4%.

Gráfico III.4– SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social

Da análise dos montantes inscritos no Gráfico, constata-se a ocorrência de um ligeiro crescimento do saldo de 2004 para 2005, na ordem dos 2,3% (cerca de € 6,6 milhões) tendo esta grandeza, no período seguinte apresentado um incremento mais vincado, de cerca de 164,4% (489,6 milhões em valor absoluto).



Fonte: IGFSS

O Subsistema Previdencial – Repartição apresenta um Saldo negativo na ordem dos € 287,5 milhões, registando, ainda assim, uma melhoria, relativamente a 2005, da ordem dos 18,3%, enquanto o Saldo da parcela relativa à Capitalização se fixou em € 210,5 milhões, 0,2% acima do apurado em 2005. O subsistema Solidariedade registou um deficit de € 43,2 milhões, apresentando o maior decréscimo homólogo de todo o SSS (52,1%). O Saldo do Subsistema de Protecção Familiar e das PAEFP atingiu os € 805,7 milhões destacando-se como o mais elevado de todo o SSS e traduzindo um crescimento homólogo de 195,3%. Finalmente, o Sistema de Acção Social apresenta um Saldo de cerca de € 101,9 milhões, ostentando uma variação homóloga negativa na ordem dos 47,8%.



Quadro III.2 – SS – Variação homóloga dos saldos globais

(em milhares de euros)

Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social	Saldo Global de 2006	Saldo Global de 2005	Δ% Homóloga 2006/2005
Previdencial – Repartição	(287 520,5)	(351 937,7)	18,3%
Previdencial – Capitalização	210 527,2	210 169,1	0,2%
Solidariedade	(43 169,8)	(28 381,9)	(52,1%)
Protecção Familiar e PAEFP	805 657,3	272 863,1	195,3%
Sistema de Acção Social	101 913,7	195 074,2	(47,8%)
Total	787 407,9	297 786,8	164,4%

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

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) Legalidade e regularidade

A LOE não integra no seu articulado autorização ao Governo para efectuar transferências do OSS para o subsector Estado, no âmbito da Reforma da Segurança Social. Deste modo, as transferências efectuadas pelo IGFSS foram efectuadas sem suporte legal.

Recomendação 74 – PCGE/2006

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.

Mantêm-se as reservas enunciadas em Pareceres anteriores quanto à verificação do cumprimento do financiamento por subsistemas, designadamente porque, por um lado, a imputação do valor das contribuições e cotizações foi sujeita a ajustamentos extra-contabilísticos, na sequência de detecção de erros ao nível da distribuição das taxas efectuadas pelo Sistema de Gestão de Contribuintes (SGC), cujas consequências se repercutiram no SIF, 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 75 – PCGE/2006

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 artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

Recomendação 76 – PCGE/2006

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.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

A incorrecta concepção do Mapa de Fluxos de Caixa, durante o período de 2002 a 2005, conjugada com os constrangimentos da aplicação informática, que não reflectia toda a receita cobrada de contribuições no referido mapa, provocaram uma sobreavaliação de receita daquela natureza, no montante de € 91,6 milhões, levando à correcção do saldo de execução orçamental, em 2006. Esta situação vem reforçar as reservas às Contas da Segurança Social que têm vindo a ser veiculadas em Pareceres anteriores.

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 do perímetro de consolidação da Segurança Social.

Por outro lado, não obstante os saldos finais de execução orçamental constantes da conta consolidada de execução orçamental e do mapa de fluxos de caixa se mostrarem coincidentes o mesmo não se verificou para os saldos iniciais evidenciados naqueles dois documentos.

Recomendação 77 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a elaboração do Mapa de Fluxos de Caixa consolidado nos termos e modelo preconizado no ponto 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.

No que respeita às parcelas que integram a receita do subsistema previdencial – capitalização e a despesa do subsistema previdencial – repartição o TC tomou uma posição, em sede de acompanhamento da execução do OSS, no sentido de, numa óptica de transparência e inteligibilidade, se proceder à inscrição, nos mapas legais, de um capítulo (e respectivos grupos) e de um agrupamento (e respectivos subagrupamentos) onde fossem visíveis os montantes transferidos para capitalização, efectuados ao abrigo dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, mesmo que, conforme foi alegado pelo IGFSS, esses valores se anulem no processo de consolidação. Até à presente data, a situação persiste inalterada, facto que resulta na omissão da visibilidade desses valores, impossibilitando uma mais real imagem das receitas arrecadadas por um subsistema cujo financiamento é, em grande medida, feito por essa via.

Recomendação 78 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação efectuada em sede de acompanhamento da execução do OSS no sentido de se evidenciarem nos mapas legais derivados, definidos pela LEO (mapas XIII e XIV), de



forma visível, todos os fluxos financeiros realizados entre subsistemas do sistema público e sistema de acção social, por forma a garantir a transparência e inteligibilidade dos mapas contabilísticos que integram a CGE e que são utilizados em sede de acompanhamento da execução orçamental, em virtude de possuírem a estrutura do orçamento aprovado pela Assembleia da República.

b.3) Economia, eficiência e eficácia

As transferências necessárias para suportar os encargos com as entidades do subsector Estado carece de adequado rigor em ordem a evitar a dispersão das disponibilidades do OSS.

Recomendação 79 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda ao IGFSS que adopte para as transferências a efectuar do OSS para financiamento de entidades do subsector Estado igual procedimento ao seguido para as instituições de segurança social, isto é, as entidades devem ser financiadas pelas importâncias estritamente indispensáveis aos pagamentos a efectuar, havendo lugar à devolução de eventuais saldos nos termos da lei.

Em 2005, o IGFSS alienou imóveis, no valor de € 10,3 milhões, no entanto, as transferências para o IGFCSS apenas ocorreram em 2006. Também, o saldo do ano do Subsistema Previdencial de Repartição foi transferido em 2 tranches, em Julho de 2006 (€ 80 milhões) e em Dezembro do mesmo ano (€ 40, 3 milhões), 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 80 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que as receitas provenientes da alienação de imóveis e, bem assim, o saldo do Subsistema Previdencial – Repartição sejam transferidos logo após a sua arrecadação e o fecho de contas, respectivamente.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Em 2002 foi introduzido no SSS um sistema integrado de informação financeira de âmbito nacional, suportado na solução SAP-R/3, que compreende diversos módulos que abrangem as diferentes áreas de sua actividade. 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 SIF, dos quais se salientam-se 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 dados contabilizados manualmente), 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 efectua-lo 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

¹ Disponíveis em www.tcontas.pt.

decorrem os 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, às limitações na identificação de determinadas operações que levam a que as mesmas não sejam reflectidas nos mapas orçamentais, no ano da sua ocorrência.

No sentido de ultrapassar a situação, o Tribunal recomendou no Parecer da CSS de 2005 (recomendação n.º 133) a urgente conclusão dos projectos que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da Segurança Social, bem como as *interfaces* que os interligam, posição que reiterou no RAEOSS n.º 1/2007, recomendando ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social a elaboração sobre a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente. O IGFSS tem vindo, trimestralmente, a dar conhecimento ao Tribunal dos progressos registados. Não obstante as melhorias já verificadas, em 2007, quanto ao fecho dos períodos contabilísticos no que respeita à despesa, ao nível do reflexo da receita provinda de contribuições continuam-se a verificar grandes atrasos, não sendo ainda possível a extracção da informação dos mapas legais, através de meios automáticos.

Recomendação 81 – PCGE/2006

┌ *O Tribunal reitera a recomendação constante do Parecer de 2005 sobre a urgente conclusão dos Projectos que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da Segurança Social.*

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, na nova redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, pelas diversas instituições que fazem parte do universo do Sistema da Segurança Social, e que, em 2006, 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 no final Caixa 3 sobre a Caixa Geral de Aposentações).

A) Visão Global

As demonstrações financeiras das entidades consolidadas que integram a CSS de 2006 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, com base no “dossier de consolidação”, elaborado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, e através quer da confirmação dos dados no SIF, quer da validação da informação constante dos respectivos documentos da prestação de contas individual remetida ao Tribunal, com vista a apreciar se a conta consolidada reflecte fidedignamente a situação financeira e patrimonial e os resultados do sistema de segurança social.



a.1) Sistema de informação

Tendo em conta que a fiabilidade e correcção das contas da segurança social passa pela qualidade dos dados fornecidos pelos diferentes sistemas de informação que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da Segurança Social, bem como as *interfaces* que os interligam, o Tribunal, conforme já se referiu, recomendou ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social a elaboração sobre a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente.

Em cumprimento da referida recomendação o Ministro emanou o Despacho n.º 9-I/SESS/2007, de 27 de Março, propondo-se através da nomeação de um grupo de trabalho garantir o desenvolvimento integral do projecto até ao final de 2007.

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, na sequência da mesma recomendação, tem comunicado ao Tribunal, trimestralmente, o ponto de situação sobre a evolução do Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social, referindo que as *interfaces* entre os diferentes sistemas aplicativos (SICC prestações, GT-SIF, GC-SIF Débitos) se encontram em fase de produção e a implementação de mapas legais encontra-se já em fase de testes estando pronta para produção a *interface* GC-SIF Créditos e por concluir a *interface* SEF-SIF.

Todavia, no ano de 2006, à semelhança do que ocorreu em 2005, persistiram situações de projectos por concluir, designadamente, no que concerne ao SIF, dado que subsistiram ainda deficiências decorrentes da falta de conclusão das *interfaces*, de que são exemplo:

- ◆ dificuldades de adaptação na utilização da *interface* SICC - Prestações/SIF que, face à sua utilização massiva, levantou um conjunto de problemas de difícil resolução que requereu a implementação de optimizações ao sistema em causa;
- ◆ constrangimentos de natureza operacional que impediram que inúmeras DR não fossem integradas nas contas correntes dos contribuintes (SGC), impossibilitando a compensação dos créditos e a respectiva movimentação das contas no SIF;
- ◆ inexistência de interligação entre o SEF, o SGC e o SIF, que implicou lançamentos contabilísticos manuais com todos os riscos daí decorrentes, bem com o inconveniente destes movimentos não se reflectirem nas contas correntes dos contribuintes residentes no SGC.

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 à CSS 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 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, à 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 Julho¹, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

As diferenças de consolidação apuradas totalizaram € 6.423.813,31 e resultaram dos movimentos de regularização e ajustamentos efectuados em situações não reconciliadas com reflexo nas contas que se indicam no quadro seguinte:

(em euros)

Massas patrimoniais	Diferenças de consolidação	Valor
Activo - Terceiros	Clientes	2 000,00
Fundos Próprios	Reservas	6 025 865,83
Fundos Próprios - RLE	Reciprocidade entre Proveitos e Custos	2 859 140,76
Passivo - Terceiros	Fornecedores	(20 448,02)
Passivo - Outros devedores e credores	Falta de compensação de dívidas activas e passivas	(2 294 322,96)
Passivo - Acréscimos e diferimentos	Acréscimos e diferimentos activos e passivos	(148 422,30)
Total		6 423 813,31

Tendo em conta as diferenças de consolidação apuradas no exercício de 2005, que evidenciaram um saldo credor de € (-) 3.151.180,39, em 2006, o valor “não conciliado” – saldo devedor de € 6.423.813,31 contraria a tendência para a situação normal no sentido do decréscimo nas diferenças de consolidação, na eliminação das dívidas activas e passivas e operações recíprocas (custos v/s proveitos que deveriam ser nulos).

No que concerne ao ISS foram eliminados e reclassificados movimentos intra-subentidades pela primeira vez pelo IGFSS, tendo, com esta operação, sido apurados “saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar”, no valor de € 2.556.839,94, relevados a débito de “Reservas legais”.

¹ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio.



a.3) Evolução das Contas da Segurança Social

a.3.1) Evolução da situação económico financeira

O Balanço da Segurança Social relativo ao triénio 2004/2006, 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 da segurança social

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2004	2005	2006		Variação 2006/05	
			Valor	%	Absoluta	%
Activo Líquido						
Imobilizado	483 264,3	479 936,0	516 836,2	4,4	36 900,2	7,7
Existências	2 099,8	1 874,2	2 076,8	0,0	202,6	10,8
Dívidas de Terceiros	1 794 769,5	1 916 971,0	2 864 042,2	24,3	947 071,2	49,4
Disponibilidades	6 786.784,4	7 211 765,5	8 115 281,2	69,0	903 515,7	12,5
Acréscimos e Diferimentos	208 091,8	226 526,3	264 584,3	2,2	38 058,0	16,8
Total	9 275 009,8	9 837 073,0	11 762 820,7	100	1 925 747,7	19,6
Fundos Próprios e Passivo						
Fundos Próprios	8 771 462,6	9 360 947,3	11 029 420,9	93,8	1 668 473,6	17,8
Passivo	503 547,2	476 125,6	733 399,8	6,2	257 274,2	54,0
Total	9 275 009,8	9 837 072,9	11 762 820,7	100	1 925 747,8	19,6

Fonte: Contas da Segurança Social

Para o período considerado, assinala-se o seguinte:

- ◆ Em 31 de Dezembro de 2006, o património da Segurança Social, avaliado através do Activo líquido total, ascende a € 11.762,8 milhões. O acréscimo de 19,6%, relativamente ao ano anterior, que em termos absolutos ascende a cerca de € 1.925,8 milhões, assenta fundamentalmente nas disponibilidades do sector e no activo realizável, representado em dívidas de terceiros;
- ◆ Os Fundos Próprios, em 2006, representam 93,8% da segunda componente do Balanço, registando um acréscimo de 17,8% face ao período homólogo anterior;
- ◆ No Passivo, regista-se um aumento de 54%, em 2006, relativamente ao mesmo período, situação inversa à verificada no período homólogo anterior, resultante, essencialmente, da correcção às contas de credores e à especialização do exercício.

Os elementos do Activo, Fundos Próprios e do Passivo encontram-se valorizados segundo critérios de valorimetria uniformes e de acordo com o previsto no POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro. Constitui derrogação a esta norma a valorimetria aplicável à carteira do

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, que aprovou o respectivo Normativo.

a.3.1.1) Activo

Observa-se que a situação financeira e patrimonial apresentada nas Contas consolidadas da Segurança Social, mantém na sua estrutura uma composição semelhante, isto é, os Fundos Próprios sustentam em 93,8% do conjunto de meios utilizados, e representados no Activo, no desempenho da missão e cumprimento de objectivos.

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.

Em resultado da auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social (SCISS) foi dissecado um conjunto de problemas relacionados com o processo de inventariação, com as questões de titularidade, valorização e registo contabilístico dos imóveis, com os procedimentos de alteração do imobilizado em curso para imobilizado, com o adequado cálculo e registo das amortizações e, ainda, com aspectos que traduzem a necessidade de introduzir alterações no SIF ou de otimizar o uso das suas funcionalidades¹.

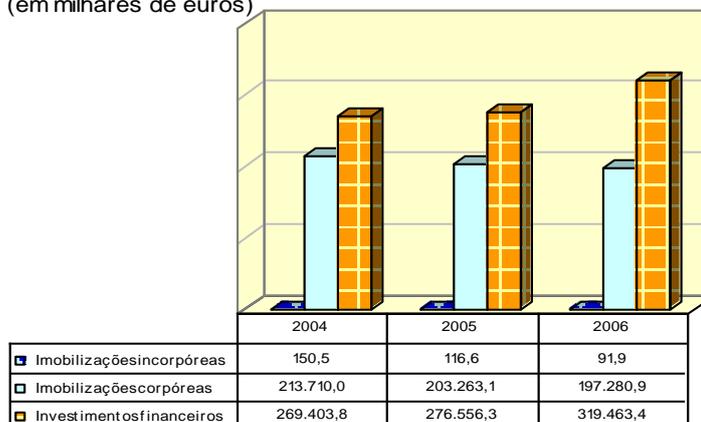
Concluiu-se, assim, pela falta de fiabilidade do sistema de controlo interno, face à constatação dos problemas que ainda perduram com impacto sensível não só ao nível do controlo e salvaguarda dos activos, mas também ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF, cuja superação dependerá da capacidade de otimizar as potencialidades dos sistemas de informação, e sobretudo criar boas práticas de controlo dos activos e de registo e comunicação da informação, pelo que se mantém a posição de reserva geral, neste domínio, expressa em anos anteriores pelo Tribunal, em sede de Parecer, face à existência de inconsistências na relevação contabilística dos imóveis, que ainda persistem, quer quanto à sua identificação, quer quanto ao seu valor contabilístico, pelo que, o Activo fixo da CSS se encontra subavaliado.

¹ Cfr. ponto 46 das conclusões do Ponto IV.4.4 do Relatório n.º 20/2007 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.



Gráfico III.5 – SS – Evolução do imobilizado líquido

(em milhares de euros)

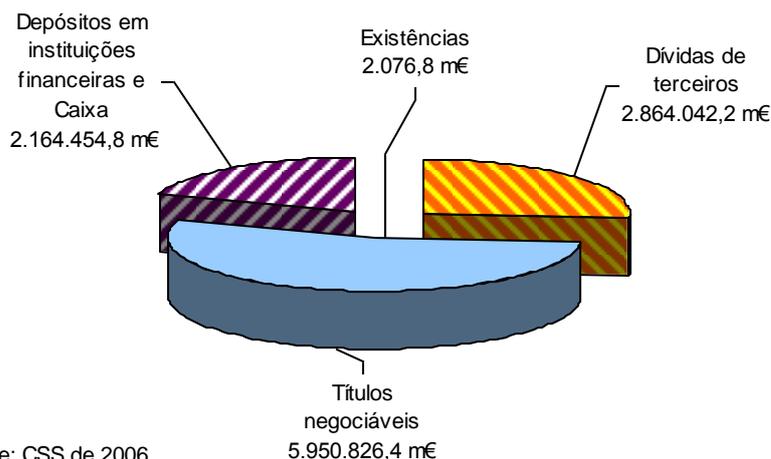


Fonte: CSS de 2004 a 2006

a.3.1.1.2) Activo circulante

O Activo circulante correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, representando 90,8% do Activo bruto da CSS de 2006, sendo a parcela mais significativa constituída por “Títulos negociáveis” (52,7%), seguindo-se “Dívidas de terceiros” com 28,1% e “Depósitos em instituições financeiras” e “Caixa” (19,2%), 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 2006

O grupo patrimonial “Dívidas de terceiros” representa 25,5% do Activo bruto total, com um valor de € 3.174,2 milhões. Tendo em linha de conta as provisões acumuladas constituídas por € 310,3 milhões, em termos líquidos estas dívidas representam 24,4% do Activo líquido, ascendendo a € 2.864,0 milhões.

Quadro III.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros no activo bruto

(em milhões de euros)

Contas	2004	2005	2006
Contribuintes c/c	1 046,3	1 287,0	2 184,8
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	133,4	155,2	3,0
Prestações sociais a repor	248,1	177,5	379,1
Outros devedores	545,3	528,3	604,7
Outras dívidas de terceiros	5,7	2,0	2,6
Total	1 978,8	2 150,0	3 174,2
Varição homóloga (%)	15,5	8,7	47,6
Activo bruto total	9 783,5	10 425,2	12 436,0
% / Activo bruto total	20,2	20,6	25,5

Fonte: Contas da Segurança Social

Conforme se infere do quadro supra, as dívidas de terceiros de curto prazo representam já a quarta parte do Activo bruto do Balanço da Segurança Social, com particular destaque para o crescimento verificado em 2006.

Neste ano, salienta-se a aplicação da Circular n.º 13/2006, de 11 de Agosto, que alterou a política de contabilização das provisões procedendo à especificação por natureza das dívidas fazendo-lhes corresponder as respectivas provisões acumuladas, procedimento que implicou a transferência das dívidas relevadas globalmente na conta “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” para as respectivas contas originárias.

Relativamente à natureza e evolução do conjunto das dívidas constantes do Quadro XII.4, há a assinalar o seguinte:

- ◆ Em “Contribuintes c/c” regista-se um aumento de 69,8%, relativamente ao período homólogo anterior, cuja causa mais relevante indicada pelo IGFSS se relaciona com o registo a débito, do valor de € 332,9 milhões, referente a Declarações de Remunerações de 2002 recuperadas em 2006. Refira-se que a CSS não reflecte provisões para dívidas de cobrança duvidosa de contribuintes;
- ◆ O decréscimo verificado em “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” resulta da aplicação da Circular Normativa n.º 13/2006, do IGFSS, que teve como objectivo adequar as contas de cobrança duvidosa às respectivas contas de terceiros o que resultou na transferência para as contas de clientes, de utentes, de prestações sociais e de outros devedores, com especial impacto na transferência das dívidas relativas a prestações de alimentos devidos a menores para “Outros devedores”;
- ◆ Em “Prestações sociais a repor” destacam-se, por um lado, a continuação das correcções efectuadas pelo ISS para regularização de movimentos contabilísticos incorrectamente registados ao longo dos exercícios económicos anteriores, e, por outro, a aplicação da referida circular que implicou um significativo acréscimo em 2006 do saldo desta conta. Salienta-se que desta operação resultou a constituição de provisões, pela primeira vez, no montante € 220,4 milhões;



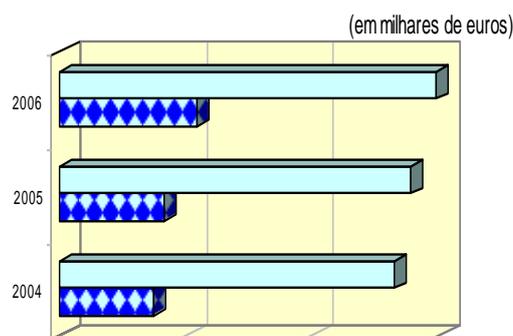
- ◆ Em “Outros devedores”, o valor líquido das operações de consolidação apresenta uma evolução positiva de 14,5%, relativamente ao período homólogo anterior, variação, comparativamente superior à registada em 2005 de (-)3,1%, decorrente do reflexo da aplicação da mesma circular. As provisões constituídas ascendem a € 150,2 milhões, sendo que, tendo em conta o grau de incerteza superveniente da análise destas dívidas, e dado que as dívidas do Estado não estão provisionadas nos termos da lei, o montante líquido relevado no activo realizável de curto prazo pode não corresponder ao grau de cobrabilidade das mesmas;
- ◆ 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 € 2,6 milhões. O acréscimo registado (€ 0,6 milhões) decorre essencialmente do aumento de “Clientes c/c” que por aplicação da circular passou de uma expressão financeira de € 27,8 milhares para € 890,4 milhares, correspondente à relevação dos contratos de promessa de compra e venda de imóveis;
- ◆ As deficiências existentes ao nível das contas correntes de contribuintes e a respectiva relevação contabilística a qual, depende da qualidade, rigor, correcção e tempestividade da informação produzida pelos sistemas aplicativos que interagem neste domínio levam a concluir que o valor da dívida evidenciada no Balanço não oferece garantias da sua veracidade, denotando fragilidades no sistema de controlo interno.

O grupo patrimonial “Disponibilidades” constituiu-se como o grupo hegemónico do Activo líquido representando 69% do total, com uma expressão financeira de € 8.115,3 milhões, apresentando-se repartido conforme se indica:

Gráfico III.7 – SS – Evolução de disponibilidades

Os “Títulos negociáveis”, no total de € 5.950,8 milhões, assumem 73,3% das disponibilidades, sendo, na quase totalidade, objecto de gestão no âmbito da actividade do IGFCSS, representados em 72,7% por TDP – Títulos da dívida pública.

Em “Depósitos em instituições financeiras” e “Caixa” evidencia-se um total de € 2.164,5 milhões. Decorrente da sua posição de gestor da tesouraria única da segurança social, o IGFCSS detém 66,8% da liquidez imediata do sistema. Na CSS o total das disponibilidades encontra-se repartido por depósitos a prazo (50,4%) e depósitos à ordem (49,4%) sendo o restante representado em numerário (cerca de € 5,2 milhões).



	2004	2005	2006
■ Títulos negociáveis	5.296.946,7	5.553.355,6	5.950.826,4
■ Depósitos e Caixa	1.489.837,7	1.658.410,0	2.164.454,8

Fonte: CSS de 2004 a 2006

Relativamente à natureza destes activos há, ainda, a assinalar:

- ◆ Os saldos em 31 de Dezembro de 2006, de “Caixa” e “Depósitos à ordem” no ISS, no valor de € 72,4 milhões (3,3% do total) e na Região Autónoma dos Açores, com 5,2%, no valor de € 113,3 milhões, que incluem € 60 milhões em depósitos a prazo;

- ◆ 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. Em 2006, o capital médio diário em aplicação subiu aos € 1.049,7 milhões, obtendo-se uma taxa de rendibilidade média nas aplicações negociáveis de 3,11%, mais 81 pontos base face a 2005. Em 31/12 o montante das aplicações activas ascendeu a cerca de € 1.039,8 milhões com uma taxa média ilíquida de 5,18%.

Encontra-se em curso o processo para implementação da tesouraria única da segurança social.

a.3.1.1.3) Acréscimos e diferimentos

Em 2006, o apuramento das operações de especialização do exercício, depois de efectuados os movimentos de consolidação, traduziu-se num aumento do Activo em 2,25%, próximo do verificado em 2005, apresentando-se no quadro seguinte a correspondente expressão financeira para o biénio 2005/2006:

(em euros)

Designação	271 – Acréscimos de proveitos		272 – Custos diferidos	
	2005	2006	2005	2006
Operações de especialização	283 426 404,93	308 996 081,85	9 960 714,05	8 171 600,87
Movimentos de consolidação	(66 190 769,68)	(51 658 632,65)	(670 067,45)	(924 745,55)
Total no Activo	217 235 635,25	257 337 449,20	9 290 646,60	7 246 855,32

Os movimentos de consolidação efectuados em acréscimos de proveitos respeitam, essencialmente, a transferências a receber do IGFSS, por parte das restantes instituições do perímetro. Por sua vez, os movimentos de consolidação efectuados em custos diferidos referem-se, na quase totalidade, a verbas a transferir pelo IGFSS para instituições de segurança social, por conta de despesas já ocorridas.

Relativamente à natureza destes activos há, ainda, a assinalar:

- ◆ Acréscimos de proveitos relativos a juros a receber no valor de € 100,6 milhões (39,1%), transferências a receber da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa relativas aos lucros de jogos sociais de Novembro e Dezembro que ascendem a € 42,7 milhões (16,6%), sendo o restante (8%) relativo a diferenças de câmbio favoráveis (€ 16,9 milhões) e à especialização das operações normais (cerca de € 3,7 milhões).
- ◆ Custos diferidos, no total de € 7,2 milhões, relativos às seguintes situações, representadas por:
 - ◇ 78,6% – conservação e reparação de edifícios próprios e arrendados, correspondendo ao ISS a quase totalidade, no valor de € 4.676,6 milhares;
 - ◇ 6,3% – custos com a modernização do sistema de informação da segurança social, cuja imputação foi na quase totalidade efectuada ao ISS (€ 442,7 milhares);
 - ◇ 4,5% do total que respeitam aos custos incorridos pelas rendas antecipadas;



- ◊ 10,6% – outros acréscimos de custos que incluem as restantes operações passíveis de especialização, tais como: seguros, quotas, estágios, contratos de prestação de serviços e manutenção, etc..

As análises efectuadas nesta área evidenciaram uma sobreavaliação do Activo no valor de € 2,9 milhões, em “Acréscimos de proveitos”, por não representarem activos apropriados contra operações futuras. Foi, ainda, identificada uma outra situação que poderá, eventualmente, consubstanciar uma sobreavaliação do Activo, no montante de € 90,5 milhões, relativa a transferências a obter do IFAP, caso o IGFSS não demonstre junto daquele Instituto o seu direito a receber.

a.3.1.2) Fundos Próprios

Os Fundos Próprios que, em 2006, atingiram o total de € 11.029,4 milhões, apresentam um acréscimo 17,8%, no valor de € 1.668,5 milhões, relativamente ao período homólogo anterior, resultante, sobretudo, da variação ocorrida no “Resultado líquido do exercício” e nos “Resultados transitados”.

Em termos consolidados, a evolução dos “Fundos Próprios” no triénio 2004/2006, é a seguinte:

O Património da Segurança Social constitui a componente hegemónica dos Fundos Próprios da CSS (83,6%), sendo representado pelas seguintes instituições:

(em milhares de euros)

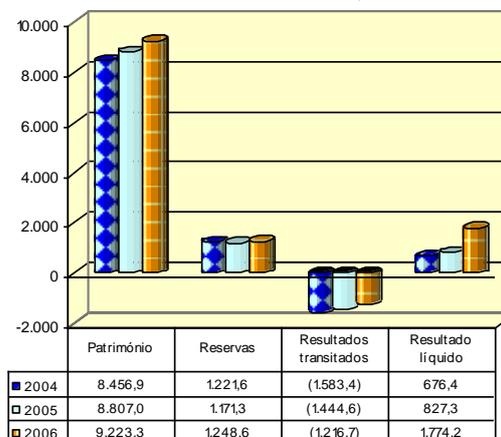
51 – Património	
IGFSS	3 159 905,1
IGFCSS	6 051 363,7
FSS	4 477,6

(em milhares de euros)

55 – Ajustamentos de partes de capital em empresas	
Cimentos – FCP	229,5
56 – Reservas de reavaliação	
IGFCSS	7 354,4

Gráfico III.8 – SS – Evolução de fundos próprios

(em milhões de euros)



Fonte: CSS de 2004 a 2006

Incluiu-se, graficamente, no conjunto as contas 51 – Património (€ 9.215,7 milhares), 55 – Ajustamentos de partes de capital em empresas (€ 229,6 milhares) e 56 – Reservas de reavaliação (€ 7.354,4 milhares).

A componente “Reservas” totaliza € 1.248,6 milhões destacando-se:

- ◆ As “Reservas legais” representam 10,6% e, relativamente a 2005, acusam um acréscimo de € 141,7 milhões, em resultado da incorporação do Fundo de protecção na eventualidade de doença profissional relevado na conta “Reservas estatutárias” no CNPRP, pelo que não produz impacto no total dos Fundos Próprios;
- ◆ As “Reservas estatutárias” que após o movimento acima referido ascendem a € 75,9 milhões, respeitando ao IGFSS a parte correspondente aos Fundos especiais que ainda subsistem e que

após a afectação dos saldos de gerência do ano, no valor de € (-) 965,4 milhares, ascendem a € 50,4 milhões, e ao FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos (€ 25,5 milhões).

Os “Resultados transitados” embora apresentem um saldo final devedor de € 1.216,7 milhões, exibem uma variação positiva de € 227,8 milhões, em consequência de regularizações efectuadas no âmbito da Directriz Contabilística n.º 8 da CNC.

A CSS de 2006 apresenta um saldo credor no “Resultado líquido do exercício” de € 1.774,2 milhões, que, relativamente ao ano anterior, relevado por € 827,3 milhões, representa um acréscimo de 114,5%. Tal variação resultou da actividade operacional cujos proveitos cresceram 12% e os custos 6,2%.

a.3.1.3) Passivo

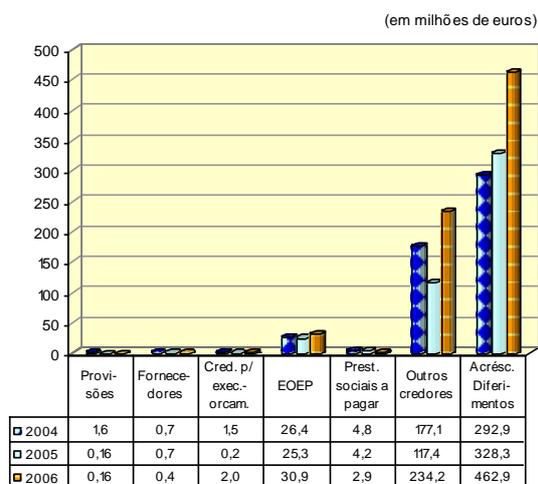
O Passivo consolidado representa 6,2% do 2.º membro do Balanço da CSS de 2006, no total de € 733.399,8 milhares. O conjunto das obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza, ascende a € 270.342,1 milhares.

As dívidas a terceiros ascendem a € 270,3 milhões e representam 36,9% do Passivo total. Em 2006 registou-se um acréscimo de 83,1%, no valor de € 122,7 milhões agravando a situação do ano anterior em que as responsabilidades perante terceiros evidenciaram uma redução de 29,4%. Neste contexto, salienta-se:

- “Outros credores” no total de € 234,2 milhões que, face ao ano anterior, regista um aumento de 99,8% em credores diversos;
- “Estado e outros entes públicos”, que evidencia um acréscimo de 22%;

Também, os “Acréscimos e diferimentos” representam cerca de 63,1% do Passivo e registaram um aumento de 41%, face ao ano anterior.

Gráfico III.9 – SS – Evolução do passivo



Fonte: Contas da Segurança Social

Relativamente à natureza destes passivos há, ainda, a assinalar o seguinte:

- ◆ O total agregado das responsabilidades relevadas em “Outros credores” pelas instituições consolidadas (€ 536,7 milhões) foi objecto de movimentos de consolidação (eliminação de dívidas activas e passivas) que reduziram o seu valor em 56,4%, perfazendo € 234,2 milhões;
- ◆ Em “Acréscimos de custos” no total de € 57,4 milhões, a maior parcela respeita a remunerações a liquidar (€ 45,3 milhões), designadamente pelo direito a férias, subsídio de férias e encargos sociais;



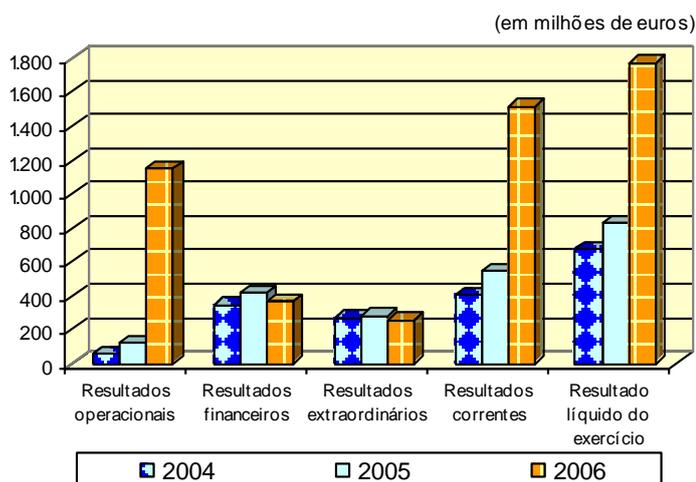
- ◆ Em “Proveitos diferidos” no total € 405,5 milhões, 53,5% reflectem a utilização futura em acção social das transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa relativas aos lucros de jogos sociais (Euromilhões), correspondendo o restante (46,5%) aos saldos dos programas com dotação própria (FSE, FEDER, PIDDAC-OE, e Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar).

a.4) Demonstração de Resultados Consolidados

a.4.1) Evolução dos resultados no triénio 2004/2006

Em termos comparativos, a Demonstração de Resultados consolidados, no triénio 2004/2006, apresenta a seguinte composição:

Gráfico III.10 – SS – Evolução dos resultados da conta da segurança social



Fonte: CSS de 2004 a 2006

Observa-se que o RLE obtido em 2006 decorreu do conjunto das operações realizadas no decurso da actividade operacional das instituições do Sistema. Salientam-se, as componentes mais significativas da formação dos diferentes tipos de resultados.

a.4.1.1) Resultados operacionais

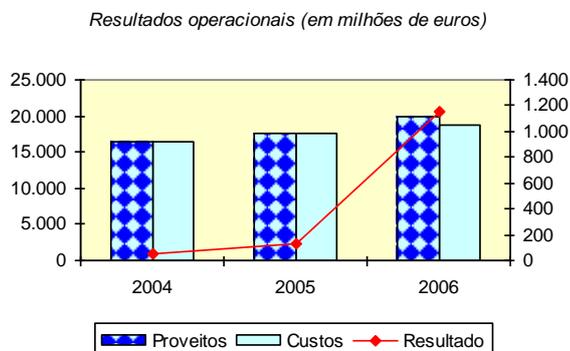
O Resultado operacional, em 2006, ascendeu a € 1.151,3 milhões, evidenciando uma melhoria significativa, se compararmos com o resultado gerado no triénio, sobretudo em 2004, que se cifrou em € 57,8 milhões.

Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados operacionais

(em milhões de euros)

	2004	2005	2006
Proveitos	16 531,9	17 698,5	19 819,3
Custos	16 474,1	17 573,3	18 668,0
Resultado operacional	57,8	125,2	1 151,3
Variação %	116,1%	116,6%	819,6%

Fonte: Contas da Segurança Social



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 66,3% do total dos proveitos obtidos. Incluem, essencialmente, a cobrança de contribuições e cotizações específicas do Sistema, evidenciando, em 2006, um acréscimo relevante (11,3%) quando comparado com o registado em 2005 (5,1%);
- ◆ As “Transferências e subsídios correntes obtidos”, cuja origem principal é o Orçamento do Estado (€ 5.680,7 milhões), representaram 33,4% do total dos proveitos e ganhos, e cresceram 13,5%, relativamente a 2005;
- ◆ Os “Outros proveitos e ganhos operacionais”, que incluem “Prestações de serviços” e “Proveitos suplementares”, registam um acréscimo de 3,1%, relativamente a igual período;
- ◆ As “Transferências correntes concedidas e prestações sociais” representam a quase totalidade dos custos e perdas operacionais assumidos pela Segurança Social, no valor de € 18.050,1 milhões (96,7%), onde se destacam as transferências para as famílias, evidenciando uma tendência crescente no triénio em termos absolutos embora em termos relativos se verifique uma desaceleração do crescimento (8,5%; 7,1% e 6,1% respectivamente em 2004/2003, 2005/2004 e 2006/2005);
- ◆ As restantes contas integram os custos e perdas operacionais que, no conjunto, representam apenas 3,3% do total, e respeitam aos custos de estrutura do Sistema, designadamente custos com pessoal (1,9%), com uma trajectória decrescente no triénio;
- ◆ Incluem-se nestes custos os subsídios atribuídos aos Centros de Cultura e Desporto, no âmbito do Despacho n.º 9906/2006 (2.ª Série), publicado na II Série do DR n.º 87, de 05/05/2006, com destino às seguintes utilizações: subsídio anual por trabalhador abrangido, comparticipação por refeição e subsídio de actividades.

a.4.1.2) Resultados financeiros

Em 2006, o resultado financeiro apurado foi de cerca de € 364,6 milhões, com uma variação relevante face ao ano anterior de (-) 13,1% (quando no ano anterior se tinha verificado uma variação positiva 20,7%).

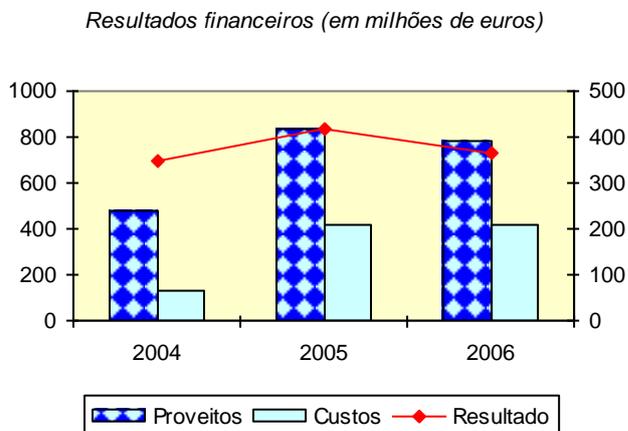


Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados financeiros

(em milhões de euros)

	2004	2005	2006
Proveitos e ganhos financeiros	480,0	837,0	782,5
Custos e perdas financeiros	132,6	417,6	417,9
Resultado financeiro	347,4	419,4	364,6
Variação %	2,9%	20,7%	(13,1%)

Fonte: Contas da Segurança Social



Tendo em conta a importância da actividade do Instituto de Gestão Fundos de Capitalização da Segurança Social para o apuramento dos resultados financeiros, consentâneo com o seu objectivo principal, importa referir que este Instituto contribuiu com € 319,1 milhões, ou seja 87,5%, observando-se o seguinte:

- ◆ O IGFCSS, em 2006, é responsável por 82,5% do resultado apurado em “Juros obtidos” vs “Juros suportados”, cabendo-lhe um diferencial positivo de € 207,2 milhões, posição que, em termos absolutos, se manteve ao nível do registado no ano anterior, no valor de € 190,7 milhões;
- ◆ No balanceamento de “Outros proveitos e ganhos financeiros” e “Outros custos e perdas financeiros”, a contribuição da mesma instituição foi de cerca de € 97 milhões, num total consolidado de € 150,7 milhões.

a.4.1.3) Resultados extraordinários

Em 2006, o resultado extraordinário apurado foi de cerca de € 258,3 milhões, apresentando uma variação de (-) 8,6% face ao período homólogo anterior. Salienta-se que, no período antecedente (2004/2005), se registou um aumento de 4,2%, traduzido em € 11,4 milhões.

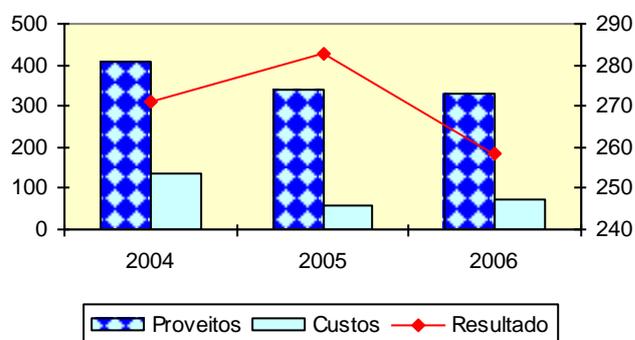
Gráfico III.13 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2004	2005	2006
Proveitos e ganhos extraordinários	406,0	341,4	332,3
Custos e perdas extraordinários	134,8	58,9	74,0
Resultado extraordinário	271,2	282,6	258,3
Varição	177,3%	4,2%	(8,6%)

Fonte: Contas da Segurança Social

Resultados extraordinários (em milhões de euros)



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 € 34.080,2 milhares, representam 40,1% do total dos custos e perdas extraordinários, com um decréscimo, relativamente a 2005, (-) 3,7%;
- ◆ As “Dívidas incobráveis” respeitam em 91,9% a dívida relativa a prestações de alimentos devidos a menores, tendo relevado custos no valor de € 9.660,4 milhares, quando em 2004 a dívida desta natureza se encontrava registada por € 698,0 milhares e, em 2005, o total de € 3.493,8 milhares, integrou a perda com a cessão de créditos da RAR – Imobiliária, SA, no valor de € 3.139,8 milhares;
- ◆ No balanceamento de “Ganhos e perdas em imobilizações” apura-se um resultado positivo de € 10.321,6 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 € 68.925,5 milhares, essencialmente devidos à mora de contribuições, juros vencidos e multas de rendas;
- ◆ As correcções favoráveis ou desfavoráveis relativas a exercícios anteriores traduziram-se numa contribuição de € 155.045,3 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 € 9.426,6 milhares e “Do PIDDAC – OE” com € 1.274,1 milhares) e “Prestações prescritas” que ascenderam a € 8.419,9 milhares.

a.4.1.4) Resultado líquido do exercício (RLE)

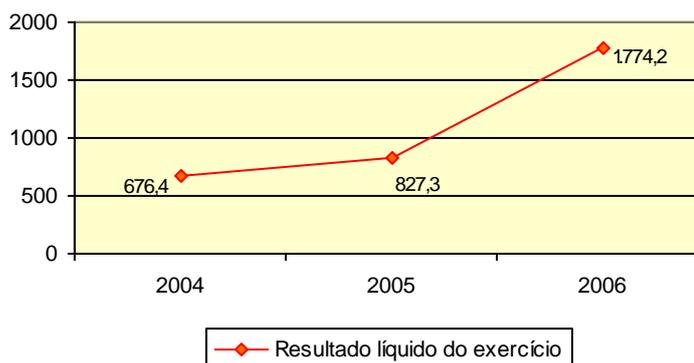
Como se referiu, a CSS, no triénio 2004/2006, integra a totalidade das instituições que compõem o perímetro de consolidação, assegurando nessa conformidade o princípio da comparabilidade, pelo que



se procede à evidenciação, no Gráfico III.14, do resultado líquido apurado no referido período o qual, em 2006, atingiu cerca de € 1.774.233,8 milhares:

Gráfico III.14 – SS – Evolução do resultado líquido do exercício

Evolução do RLE (em milhões de euros)



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, desejando-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 à CSS, 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 82 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se dê cumprimento ao estipulado no artigo 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 Sistema de Segurança Social.

De acordo com o consubstanciado na alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, toda a despesa pública de qualquer natureza carece de adequada lei que a autorize. A concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto das Instituições de Segurança Social configura uma prática reiterada seguida há

longos anos no sector da Segurança Social, enquadrada exclusivamente por actos de natureza administrativa. Afigura-se, contudo, que, porque se trata da assunção de despesas, a matéria não pode ser meramente tratada através de actos de natureza administrativa, devendo, sendo caso disso, ser objecto de acto legislativo, que tenha em conta a devida harmonização ao nível do Sector Público Administrativo, ou pura e simplesmente cessar-se a prática que vem sendo seguida.

Recomendação 83 – PCGE/2006

Dado que a prática administrativa reiterada quanto à concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto carece de adequada lei que a autorize, o Tribunal recomenda ao Governo que pondere a solução mais adequada para o efeito.

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, ou seja, sem recurso ao “Módulo consolidação” do SIF, que visa suportar automaticamente o processamento de tais operações, não obstante o II alegue que aquele “Módulo” está disponível desde 2004 e em condições de ser utilizado. No entanto, têm sido sentidas dificuldades ao nível operacional com incidência processual relacionadas com a necessidade de eliminação das compensações entre empresas (subentidades contabilísticas). Segundo o IGFSS foi acordado um conjunto de acções com vista à diminuição significativa das diferenças de consolidação encontrando-se em curso uma progressiva implementação de processos, cuja entrada em produtivo se prevê para 2008. Os procedimentos alternativos, adoptados desde 2002, pese embora a sua consistência pela experiência adquirida, tendo em conta a sua dimensão e complexidade, comportam potenciais riscos na fiabilidade e compatibilidade da informação produzida.

Recomendação 84 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se inventariem as dificuldades sentidas na utilização do Módulo de consolidação e de tal se dê reporte ao II, IP a fim de agilizar os procedimentos que viabilizem a sua implementação com segurança e fiabilidade.

Registe-se, no entanto, que o IGFSS, em 2006, alargou os procedimentos no âmbito da consolidação de modo a eliminar e a reclassificar os movimentos intra-subentidades do ISS e, desse modo, ultrapassar o grave constrangimento que resulta do facto das contas deste organismo serem uma agregação das contas das suas subentidades. No entanto, o ISS alega que, em 2006, poderá existir um ou outro movimento que não tenha tido reflexo em ambas as subentidades, não reconhecendo o montante indicado pelo IGFSS. O Tribunal sublinha como muito relevante o referido pelo ISS, que, todavia, não demonstra qual o valor que deverá ser considerado, o que concorre para a falta de fidedignidade das demonstrações financeiras, e não pode deixar de sublinhar que esta tarefa não cabe ao IGFSS, mas ao ISS aquando da elaboração das suas próprias contas.

Recomendação 85 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda ao ISS,IP que desenvolva as diligências necessárias, no âmbito da sua estrutura interna, para implementação de metodologias apropriadas e tratamento da informação entre subentidades que garantam com fiabilidade a elaboração da sua própria conta.

Na 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:



- ◆ As diferenças de conciliação de contas, foram reconhecidas em Fundos Próprios, a débito da conta “571 – Reservas legais”, no total de € 6.423.813,31, lançado em “Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar” quando, na realidade, não existem factos geradores nesta rubrica na conta consolidada. As operações de consolidação efectuadas sobre as contas das entidades consolidadas provocaram os seguintes ajustamentos no Balanço da CSS:

(em euros)

Massas patrimoniais	Balanço agregado	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo	12 972 943 317,36	(1 210 122 631,65)	11 762 820 685,71
Fundos Próprios	11 884 129 915,73	(854 709 021,83)	11 029 420 893,90
Passivo	1 088 813 401,63	(355 413 609,82)	733 399 791,81

- ◆ No Anexo da CSS não são apresentadas justificações para as diferenças de consolidação;
- ◆ O elevado montante dessas diferenças e o facto de elas derivarem de falta de informação suficiente e rigorosa, ao nível dos dossiers de reconciliação de saldos apresentados pelas entidades consolidadas, que permita eliminá-las, faz com que não exista 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;

Recomendação 86 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se proceda à integração da justificação dos factos geradores das diferenças de consolidação no Anexo às demonstrações financeiras da Conta Consolidada do respectivo exercício.

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 ao Balanço e Demonstração de Resultados e demais informação financeira que integra a prestação de contas nos termos referidos, 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

b.2.2.1.1) Imobilizado corpóreo

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,

opinião suportada nas conclusões formuladas no âmbito da auditoria realizada ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social¹ que, de acordo com as informações disponíveis, continuam válidas.

Recomendação 87 – PCGE/2006

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.

b.2.2.1.2) Investimentos financeiros

Foi dada continuidade aos trabalhos desenvolvidos, desde 2005, com vista à resolução de um conjunto de problemas relacionados com o processo de inventariação, com as questões de titularidade, valorização e registo contabilístico dos imóveis, com os procedimentos de alteração do imobilizado em curso para imobilizado, com o adequado cálculo e registo das amortizações e, ainda, com aspectos que traduzem a necessidade de introduzir alterações no SIF ou de otimizar o uso das suas funcionalidades. No entanto, esses trabalhos não estão ainda concluídos, o que afecta a fiabilidade das respectivas contas.

Recomendação 88 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres quanto à necessidade de recuperar a informação sobre o imobilizado financeiro em imóveis a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Activo do Balanço.

b.2.2.2) Dívidas de terceiros

Com a implementação do conjunto das aplicações que integram o Sistema de Informação 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.

Em 2006, à semelhança do que ocorreu em 2005, os constrangimentos de natureza operacional que impediram que inúmeras Declarações de Remunerações (DR) não fossem integradas nas contas correntes dos contribuintes (SGC), impossibilitando a compensação dos créditos e a respectiva movimentação das contas no SIF, bem como a inexistência de interligação entre o SEF, o SGC e o SIF, implicou lançamentos contabilísticos manuais, com todos os riscos daí decorrentes, com o inconveniente destes movimentos não se reflectirem nas contas correntes dos contribuintes residentes no SGC. Também, a inexistência de uma conta corrente, completa e actualizada, tem sido factor potenciador, quer do risco de evasão contributiva, quer de incumprimento de acordos celebrados, tendo como consequência o baixo grau de fiabilidade dos dados, pelo que se mantém a reserva de que não existe segurança quanto à integralidade dos registos e da sua relevação pelo seu exacto valor.

O registo em 2006 de DR de 2002, no montante de € 332.938.701,36, é uma situação que se considera grave porque põe em causa toda a fidedignidade das Contas anteriormente prestadas. Por outro lado, a informação apresentada sobre o acréscimo de 69,8% na conta de “Contribuintes c/c” não é suficiente para justificar o acentuado aumento da dívida em 2006.

Recomendação 89 – PCGE/2006

O Tribunal reitera todas as recomendações expressas em anteriores Pareceres sobre a necessidade de garantir autenticidade na relevação contabilística da dívida de contribuintes, (que representa quase 1/4

¹ Cfr. Relatório n.º 20/2007, 2.ª S – Pág. 9 a 25.



do Activo líquido do Balanço da CSS). Considerando que o acolhimento desta recomendação depende, em elevado grau, da performance dos sistemas informáticos transversais ao processo de identificação e qualificação de contribuintes, gestão de remunerações, gestão de contribuições e controlo de execuções fiscais, deverão tomar-se em devida conta com maior rigor os resultados da implementação dos sistemas de processamento e conectividade de grandes massas de dados e proceder-se a um adequado acompanhamento do processo produtivo dos sistemas e das interfaces e, bem assim, do seu reflexo no Sistema de Informação Financeira, recomendando-se maior celeridade na análise e correcção de eventuais situações anómalas supervenientes logo no arranque da fase de produção de novos sistemas/aplicações.

Não foi disponibilizado pelo IGFSS o Relatório da Dívida à Segurança Social ou, em sua substituição, informação analítica bastante sobre a respectiva evolução e detalhe deste grupo patrimonial, instrumentos indispensáveis à análise da dívida de contribuintes.

A falta destes elementos não permite que seja cumprido o determinado no POCISSSS - ponto “2.7.1 – Provisões” - Considerações técnicas - no que se refere à constituição de provisões.

Recomendação 90 – PCGE/2006

O Tribunal considera indispensável a Segurança Social dispor de informação analítica apropriada sobre dívida de contribuintes, pelo que recomenda que se criem as condições necessárias para ultrapassar esta situação.

Recomendação 91 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam constituídas provisões para contribuintes de cobrança duvidosa, por forma a dar uma imagem verdadeira e apropriada destes activos.

Por outro lado, as dívidas relevadas em “Outros devedores” englobam uma panóplia de situações recorrentes, que reportam a um passado remoto e que se foram arrastando no tempo, e, não obstante, as recomendações do Tribunal em sucessivos Pareceres, não mereceram a devida atenção quer pelos órgãos de direcção das Instituições da Segurança Social, quer de sucessivos membros do Governo, permanecendo por regularizar e assumindo a sua recuperação um elevado grau de incobrabilidade.

Em sede de consolidação foram efectuados movimentos de anulação de dívidas activas e passivas que totalizaram € 300.222,9 milhares e de correcção às contas individuais no valor de € (-) 822.985,8 milhares, tendo as diferenças de consolidação, apuradas por falta de compensação de dívidas activas e passivas, ascendido a € (-) 2.294,3 milhares.

Recomendação 92 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação formulada em Pareceres anteriores no sentido de promover a análise dos saldos em dívida e diligenciar com vista a obter decisão política para a resolução de situações dela dependentes, procedendo à divulgação da informação sobre as contingências relevantes no Anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada.

Em consequência não existe segurança de que, também neste domínio, a CSS dê uma imagem verdadeira e apropriada da situação subjacente.

b.2.2.3) Acréscimos e diferimentos

A CSS de 2006 releva no seu Activo acréscimos de proveitos no total de € 217.235,6 milhares e custos diferidos de € 9.290,6 milhares.

Encontram-se relevadas em “Acréscimos de proveitos” situações que foram objecto de especialização em anos anteriores, de dívidas que não representam activos contra operações futuras e que consequentemente sobreavaliam o Activo da CSS e os resultados. É disso exemplo o reconhecimento das transferências a receber do Ministério da Justiça (€ 1.664 milhares) e do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (€ 1.247,1 milhares). Também, as transferências a receber do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, no montante de € 90.545,4 milhares, que se reportam aos anos de 2002, 2003 e 2004, são susceptíveis de não constituírem activos, enquanto o IGFSS não demonstrar o direito a receber aquele valor, uma vez que o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas informou desconhecer o valor do saldo em dívida ao IGFSS.

Recomendação 93 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda ao IGFSS que promova as diligências necessárias à demonstração do apuramento da dívida proveniente da dispensa de pagamento de contribuições para a Segurança Social no sentido de demonstrar junto do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas o seu direito a receber. Caso se conclua pela inexistência desse direito deverá proceder à adequada regularização contabilística das suas contas.

Refere-se, ainda, que a conta “271 - Acréscimos de proveitos” apenas deve relevar valores de proveitos cujo direito de receber ainda não se tenha vencido. A partir do momento em que este prazo seja ultrapassado, e caso esse direito se mantenha, o direito de receber passa a estar em dívida e, por conseguinte, deverá proceder-se ao adequado registo contabilístico em contas de terceiros, de modo a espelhar a verdadeira natureza dos valores a receber.

Recomendação 94 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que as operações de especialização do exercício sejam objecto das análises e confirmações indispensáveis de forma a garantir que os montantes aí relevados representem activos contra operações futuras.

b.2.2.4) Fundos Próprios

No grupo patrimonial “Fundos Próprios” foi efectuado um ajustamento a débito da conta “Reservas legais”, no total de € 6.423,8 milhares, que resultou de diferenças de conciliação de contas, lançado em “Saldo interno ao sistema de segurança social” quando, na realidade, não existem factos geradores nesta rubrica, na CSS de 2006.

Pese embora o âmbito desta conta¹, o saldo relevado em “Reservas decorrentes de transferência de activos”, no valor de € 98,7 milhares, respeita a operações efectuadas com entidades externas ao perímetro de consolidação. Durante o exercício de 2006 foram aqui relevadas operações entre instituições do sistema que originaram diferenças de consolidação no total de € 87.006,4 milhares, cuja natureza das transferências de activos foi a seguinte:

¹ Esta conta deve relevar apenas operações entre entidades do perímetro.



(em milhares de euros)

Reservas decorrentes de transferência de activos	Débito	Crédito
Transferências de imóveis de rendimento	217 375,5	1 357,9
Transferências de imobilizações corpóreas	2 457,7	82 973,9
Transferências de imobilizações financeiras	0,0	216 029,4
Transferências de outros	6 396,6	12 875,0
Total	226 229,8	313 236,2
Diferença de consolidação		87 006,4

O Tribunal não dispõe de elementos suficientes que permitam validar estas diferenças de consolidação.

Recomendação 95 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que o IGFSS diligencie junto das instituições do perímetro a implementação dos controlos indispensáveis a garantir a correcta movimentação da conta 577 – Reservas decorrentes de transferência de activos, devendo as eventuais diferenças supervenientes serem divulgadas no Anexo à DF.

b.2.2.5) Passivo

Em “Outros credores” o valor líquido consolidado ascende a € 234.183,6 milhares, apresentando uma evolução positiva de 99,8%, relativamente ao período homólogo anterior, significativamente superior à variação registada em 2005 de (-) 49,8%. Em sede de consolidação foram efectuados movimentos de anulação de dívidas activas e passivas que totalizaram € 275.295 milhares e de correcção às contas individuais no valor de € 27.212,3 milhares, tendo-se apurado, como referido para “Outros devedores e credores”, diferenças de consolidação, por falta de compensação de dívidas passivas e activas, no montante de € (-) 2.294,3 milhares.

Em obediência ao princípio da especialização do exercício foram relevados em “Acréscimos de custos” o valor de € 57.363,3 milhares e em “Proveitos diferidos” o total de € 405.529,9 milhares. Contudo, constatou-se que esta última conta tem sido incorrectamente utilizada, designadamente, quanto ao apuramento do saldo do “Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar”, do qual resultou um saldo devedor que, em 2006, ascende a € 1.090,4 milhares, relativo a verbas por transferir de 2004 a 2006.

Saliente-se que em proveitos diferidos, apenas, se devem registar proveitos, cujo recebimento já tenha ocorrido, mas que devem reportar-se ao exercício ou aos exercícios seguintes.

Recomendação 96 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que a relevação dos saldos seja feita de acordo com a respectiva natureza.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

No que concerne à implementação da tesouraria única da Segurança Social, 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. No entanto, no

que respeita aos pagamentos isso ainda não acontece, estando ainda em fase de elaboração de projectos e negociação com as instituições bancárias.

Recomendação 97 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam desenvolvidas todas as diligencias 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 artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e no n.º 5.º do artigo 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 na alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 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 das receitas e dos respectivos fundos”.

b.4) Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

Não foi nomeada a Comissão de Fiscalização prevista na lei para o IGFSS¹.

O Tribunal de Contas, a solicitação da Assembleia da República, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental, realizou uma Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social² que, para além de abranger uma avaliação sobre as áreas auditadas (controlo orçamental, contribuições, prestações de segurança social, imobilizado e sistemas de informação), que em muito contribuiu para avaliar e sustentar a opinião às contas de 2006, também, se debruçou sobre a actuação dos órgãos que integram o sistema de controlo interno neste subsector do Estado.

O Conselho Coordenador da Administração Financeira do Estado (SCI) emite recomendações, anualmente, aos membros do SCI³, no sentido de planearem a sua actividade nas áreas consideradas de maior risco a privilegiar⁴.

Assim, quanto ao grau de cobertura, verificou-se a sobreposição de algumas áreas, no entanto, todas as áreas identificadas de maior risco foram objecto de fiscalização, excepção feita em matéria de capitalização na segurança social bem como da eficiência financeira da sua gestão e à existência de organismos que durante o período em análise nunca foram auditados, especificamente, o DAISS, CNPRP, FGS, FSS e Caixas de Previdência (não obstante as duas primeiras terem sido analisadas nos

¹ Actualmente, a nova lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, estabeleceu como órgão fiscalizador o Fiscal Único. Os Estatutos do IGFSS, aprovados pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, criaram uma Direcção de Auditoria.

² Relatório n.º 20/2007 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.

³ A data da realização da auditoria eram membros do SCI, com competências para actuação no subsector da segurança social, ao nível estratégico, a Inspeção-Geral de Finanças, a Direcção-Geral do Orçamento, e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; ao nível sectorial, a Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; e ao nível operacional os órgãos de controlo interno das instituições de segurança social.

⁴ Para os anos de 2003 a 2006 foram definidas diversas áreas das quais se destacam: Arrecadação de contribuições e gestão da dívida da segurança social; Sistemas de cobranças e contabilização dos fluxos financeiros da receita; Circuito de arrecadação de receitas, em especial da cobrança de contribuições, incluindo da fiabilidade dos sistemas informáticos, sistema de pagamentos de prestações de segurança social; recuperação dos débitos dos beneficiários; Apoios a IPSS e outras formas de apoio social; Reforço dos mecanismos de capitalização da segurança social, bem como da eficiência financeira da sua gestão.



Relatórios de Auditoria sobre Medidas de Rigor e Contenção Orçamental e de Despesas de Administração nas Instituições de Segurança Social)¹.

No entanto, os recursos humanos afectos ao controlo estratégico (do IGFSS), ao controlo sectorial e, em especial, ao operacional² eram manifestamente insuficientes, necessitando de ser reforçados, no sentido de intensificar ao longo de todo o Sistema de Segurança Social uma cultura de controlo financeiro que deve estar disseminada em todas as áreas e procedimentos, com relevo para os procedimentos automáticos de controlo que, aliás, vêm sendo progressivamente instituídos, dada a dimensão financeira do subsector Segurança Social e os potenciais riscos de erro e fraude.

Recomendação 98 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda o reforço de recursos humanos às diferentes áreas de controlo estratégico sectorial e operacional para no cumprimento da sua missão e atribuições exercerem uma actuação mais exigente no sentido de intensificar uma cultura de controlo financeiro em todas as áreas e procedimentos designadamente os que interferem com o processamento automático da informação.

4. PENSÕES

A) Visão Global

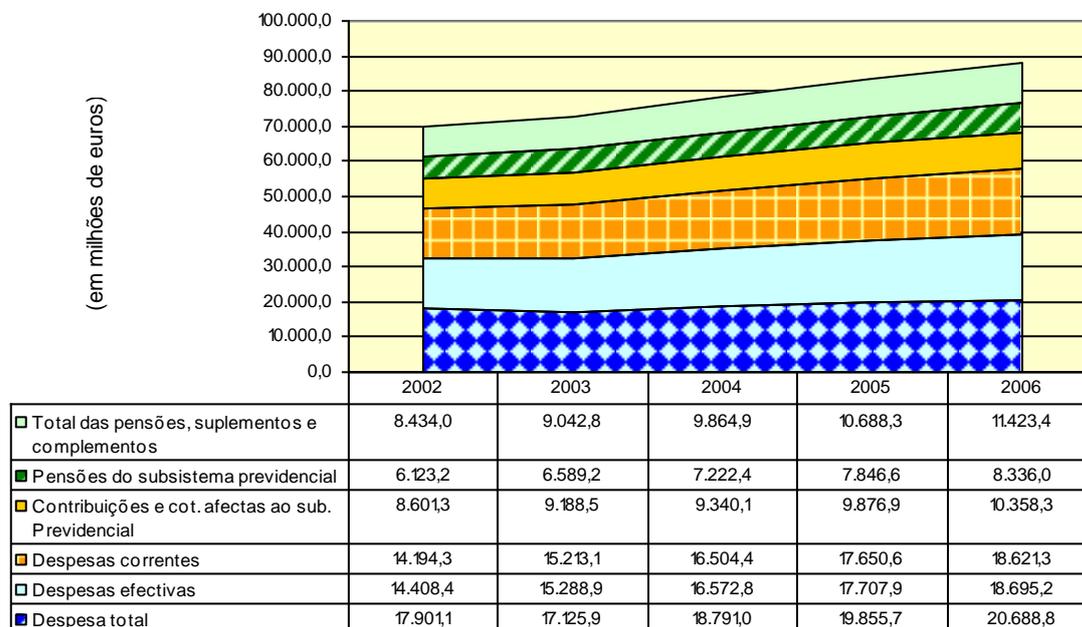
O peso do valor total das “pensões, suplementos e complementos”³ nas despesas correntes e na despesa total tem vindo a crescer desde 2002, atingindo no período 2002/2006 um diferencial positivo de € 2.989,4 milhões. O Gráfico III.15 mostra para o referido período a evolução da despesa com pensões.

¹ Auditoria realizada pelo Gabinete de Auditoria do Sistema de Segurança Social do IGFSS.

² Apenas o IGFSS e o ISS dispunham de Gabinetes de Auditoria. As comissões de Fiscalização do II e do IGFCSS cessaram funções em meados de 2006, no entanto, as contas de 2006 do último Instituto obtiveram certificação legal emitida por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas.

³ Globalmente consideram-se despesas com “pensões”.

Gráfico.15 – SS – Evolução das despesas com pensões



Fonte: CSS de 2002 a 2006

Desde 2002 que o peso das pensões no total da despesa corrente, despesa total e despesa efectiva tem vindo a crescer, situando-se em 2006 nos 61,4%, 55,2% e 61,1%, respectivamente.

O montante das receitas de contribuições e cotizações necessário para cobrir os gastos com pensões do subsistema previdencial evoluiu de 71,2%, em 2002, para 80,5%, em 2006.

A taxa de crescimento anual homóloga da despesa com pensões do subsistema previdencial manteve-se, no período, sempre acima da taxa de crescimento das contribuições e cotizações afectas a este subsistema e acima dos 7,6% até 2005, fixando-se em 2006 em 6,2%.

a.1) Despesa com pensões por subsistema e eventualidade

Em 2006, os gastos com a eventualidade velhice representaram 73,6% dos gastos com pensões, restando 12% para pensões por invalidez e 14,4% para a eventualidade sobrevivência.

O subsistema previdencial é predominante no financiamento das três eventualidades (82,7% da sobrevivência, 71,7% da velhice e 69,2% da invalidez) embora o subsistema de solidariedade represente também uma parcela significativa, principalmente nas eventualidades de invalidez (29,4%) e na velhice (21,9%), o que significa que a política de solidariedade suportada pelo Estado, sem correspondência em carreiras contributivas actuarialmente suportadas, tem ainda grande relevância.



Gráfico III.16 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2006

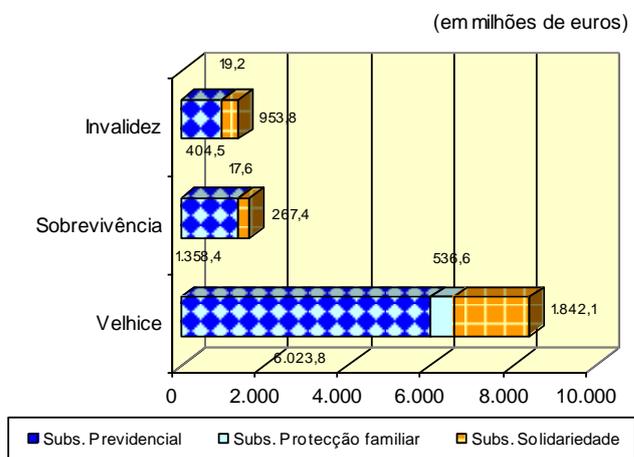
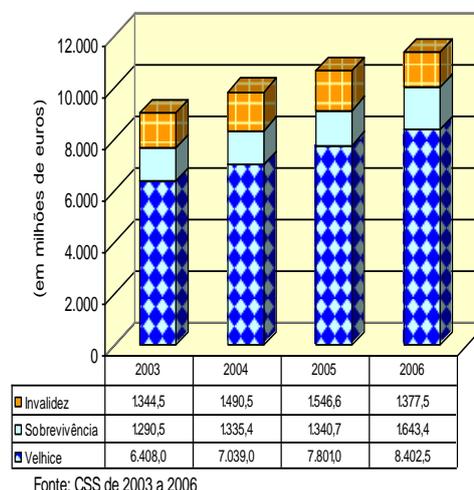


Gráfico III.17 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade



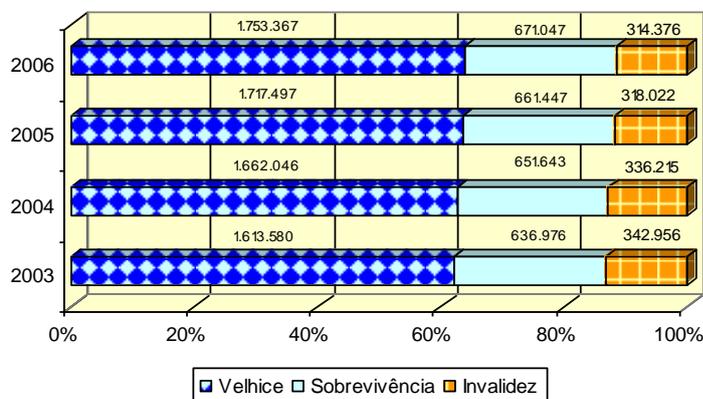
Em 2006, duas das eventualidades viram reforçados os montantes dispendidos: com a velhice mais 7,7%; com a sobrevivência 22,6%, enquanto que a eventualidade invalidez registou um decréscimo de 10,9%. A taxa de crescimento médio anual, entre 2003 e 2006, dos gastos com a eventualidade velhice, foi de 9,5%, com a eventualidade invalidez de 2,2% e com a eventualidade sobrevivência, 6,9%.

a.2) Evolução dos dados físicos

Em termos líquidos, entre 2003 e 2006, o número total de pensionistas aumentou em 43 mil indivíduos (mais 1,6%), com a contribuição das eventualidades de sobrevivência e velhice que, só em 2006, se reforçaram em mais 47 mil indivíduos. Os pensionistas por invalidez, pelo contrário, têm decrescido: menos 4 mil beneficiários face a 2005 e menos 29 mil face a 2003.

Em 2006, os pensionistas por velhice representavam a maior fatia, 64%, os beneficiários de pensões por sobrevivência 24,5% e os pensionistas por invalidez os restantes 11,5%.

Gráfico III.18 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade



Fonte: Estatísticas da Segurança Social

5. RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO/RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO

A) Visão Global

Nos termos do artigo 28.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, republicada pela Declaração de Rectificação n.º 7/2003, de 29 de Maio, com alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, o financiamento do RSI, à semelhança do RMG, enquanto prestação do regime não contributivo da Segurança Social, o programa de inserção social e os seus custos de administração, é efectuado através de transferências do Orçamento de Estado, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social.

(em milhares de euros)

Em resultado da análise à evolução do financiamento e das despesas com o RMG e a partir de 2003 (inclusive) também com o RSI, constata-se que o conjunto dos encargos ascendeu a € 2.373,0 milhões, desde a sua implementação até 2006, equivalendo a uma despesa média anual de cerca de € 263,7 milhões que, integrando o conjunto das prestações do regime não contributivo, acresce à despesa coberta pelo subsistema de solidariedade.

Ano	Receita		Despesa	
	Orçamento corrigido	Execução	Orçamento corrigido	Execução
Até 2001	1 038 996,1	1 038 996,1	1 137 044,2	1 036 089,2
2002	239 423,0	239 423,0	238 933,0	231 795,4
2003	248 850,4	204 705,0	248 850,4	243 419,1
2004	238 110,0	238 110,0	244 060,9	241 639,5
2005	252 491,9	252 491,9	286 210,6	285 298,3
2006	281 100,0	281 100,0	337 570,0	334 764,6
Total	2 298 971,4	2 254 826,0	2 492 669,1	2 373 006,1

Fonte: Contas da Segurança Social

a.1) Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

Em 2006, os valores dispendidos com RMG/RSI atingiram em média € 78,05 e cerca de € 214,0, respectivamente, por beneficiário e família.



A prestação média mensal do RMG/RSI situa-se muito abaixo do valor indexado ao montante legalmente fixado para a pensão social, que em 2006 se cifrou em € 171,73.

O número de famílias abrangidas e de beneficiários apresenta, em média, uma proporção de 1 para 3. Com referência a 31/12/2006 estavam abrangidas 123.240 famílias, das quais 114.066 no Continente, 6.106 famílias na RA dos Açores e 3.368 na RA da Madeira, correspondendo-lhe os seguintes valores médios mensais de prestação de RSI:

(em euros)

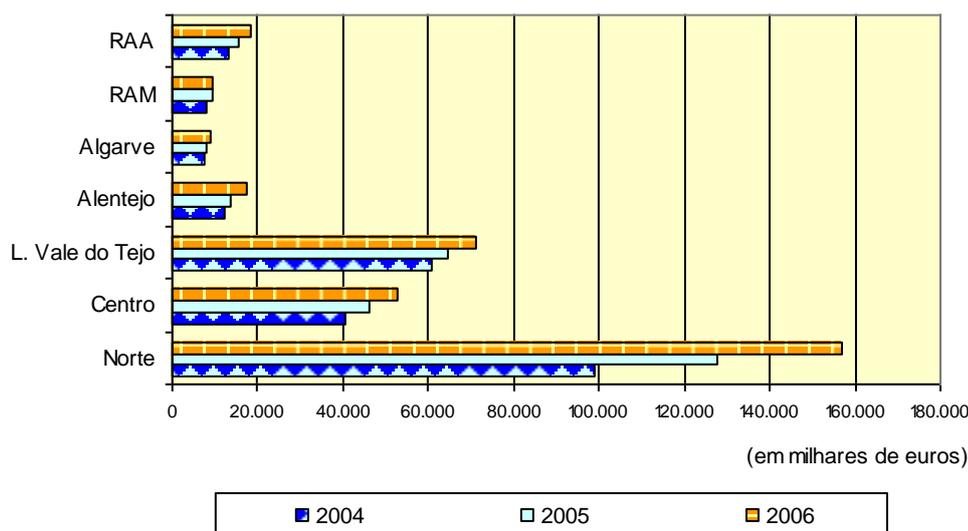
	Valor médio por beneficiário			Valor médio por família			Variação 2006/2005	
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	Por beneficiário	Por família
Continente	66,88	70,76	78,08	176,23	192,15	211,53	10,3%	10,1%
RA Açores	65,51	62,99	67,25	230,52	220,78	236,79	6,8%	7,3%
RA Madeira	88,59	82,34	81,40	218,94	219,97	228,13	(1,1%)	3,7%
Total	66,58	70,03	78,05	178,47	195,10	213,94	11,4%	9,7%

Fonte: Contas da Segurança Social

a.2) Distribuição regional

A imagem gráfica dos dados financeiros representa a dispersão geográfica por regiões e respectiva evolução no triénio. Esta informação financeira quando analisada em conjunto com a população residente nas mesmas regiões aponta para a necessidade de intervenção no Continente - Região Norte e na RAA:

Gráfico.19 – SS – Evolução das despesas com RMG/RSI, por regiões



a.3) Pagamentos indevidos

Em 2006, observa-se que o saldo final da conta *Prestações sociais a repor – RMG/RSI* apresenta uma expressão de € 24 milhões, em termos absolutos acumulados, denotando um crescimento de 21,5% em relação ao saldo inicial de 2006, conforme decorre do quadro seguinte:

Quadro III.5 – SS – Montantes relevados na conta “265 – Prestações sociais a repor”

(em milhares de euros)

Regiões	RMG/RSI				Variação (5)=[(4)- (1)]/(1)*100
	SI (1)	Débito (2)	Crédito (3)s	SF (4)	
LVT	5 525,0	14 300,2	15 768,1	4 057,1	(26,6%)
Alentejo	2 708,6	3 446,6	3 084,1	3 071,1	13,4%
Centro	3 943,6	18 687,3	14 119,6	8 511,3	115,8%
Norte	6 289,2	39 587,6	40 182,7	5 694,1	(9,5%)
Algarve	806,1	2 806,8	2 465,9	1 147,0	42,3%
RAM	67,7	1 184,6	718,6	533,7	688,5%
RAA	414,1	1 176,8	605,1	985,8	138,1%
Total	19 754,3	81 189,9	76 944,1	24 000,1	21,5%

Fonte: SIF

O ISS fundamenta este crescimento no facto de apenas em 2006 o II ter fornecido a informação necessária para o registo de débitos, do ano e de anos anteriores, desta prestação.

a.4) Caracterização dos beneficiários no total da população residente no Continente

As regiões onde, em 2006, se registou o maior aumento no indicador “peso de beneficiários face à população residente” foram o Alentejo, o Norte e o Algarve.

Refira-se que os distritos onde este indicador apresentou o aumento mais significativo foram Vila Real, Porto, Viseu, Beja e Portalegre, destacando-se, neste conjunto, o Porto com mais de 6% da população a auferir RSI, em contraste, com o distrito de Bragança que apresentou o menor peso relativo dos beneficiários de RSI face à população residente, com menos de 1% (0,9%).

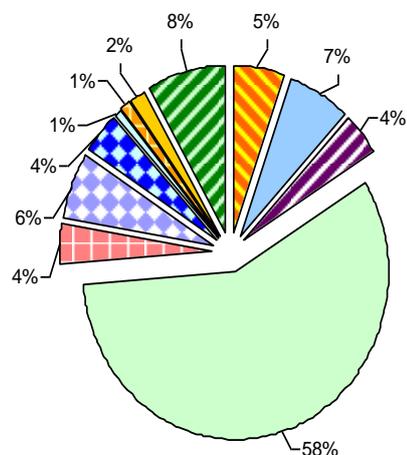
Os distritos de Vila Real, Porto, Viseu, Évora, Beja e Portalegre apresentaram pesos relativos superiores à média do Continente (3,1%).

a.5) Motivos da cessação da prestação

A análise dos motivos de cessação e, em especial, a avaliação da evolução das cessações ocorridas por integração no mercado de trabalho, afiguram-se de particular interesse na apreciação da eficiência da medida relativamente aos objectivos traçados. No entanto, 16,3% dos processos deferidos, foram objecto de cessação da prestação, apresentando-se no quadro e gráfico seguintes os motivos de cessação, até ao final do ano de 2006, com identificação dos motivos que estiveram na sua origem:



Motivos de cessação da prestação	Em %
90 dias após suspensão da prestação	5,2%
A pedido do requerente	6,8%
Alteração da composição do agregado familiar	4,0%
Alteração de rendimentos	58,0%
Falsas declarações	3,8%
Falta de celebração do programa de inserção	6,4%
Incumprimento do programa de inserção após admoestação	3,9%
Integração no mercado de trabalho	0,9%
Recusa do titular do plano pessoal de emprego	1,1%
Termo do prazo de atribuição	1,7%
Outros	8,2%

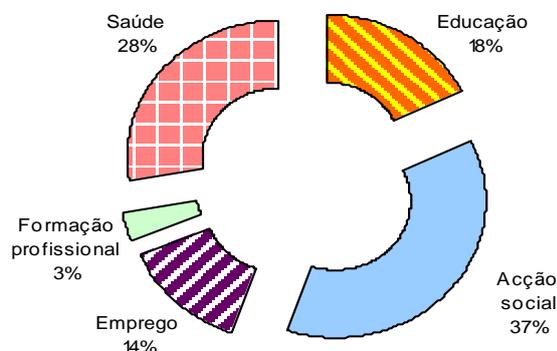


A principal razão da cessação tem a ver com a alteração de rendimentos do agregado familiar, representando 58% do total, evidenciando um acréscimo de cerca de 8% em relação a 2005. Esta condição verifica-se sempre que a prestação tenha de ser objecto de revisão por alteração de rendimentos de qualquer membro do agregado familiar. Deste controlo poderá resultar a alteração do montante da prestação, assim como a suspensão ou cessação do benefício. A situação de “cessação por alteração de rendimentos” não significa, obrigatoriamente, integração no mercado de trabalho, verificando-se que esse motivo apenas atinge 0,9%.

a.6) Acordos de inserção

O acordo de inserção é a formalização do programa de inserção que consiste num conjunto coerente de acções faseadas no tempo, sendo estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar do beneficiário do RSI, através de subscrição pelo representante do núcleo executivo da CLA/NLI, seu coordenador e representantes das entidades parceiras responsáveis pelas acções de inserção previstas, bem como pelo titular da prestação e pelos indivíduos maiores de 16 anos que integrem o respectivo agregado familiar e sejam beneficiários daquelas acções. Do acordo de inserção devem constar, para além do programa, as obrigações de cada um dos signatários. O programa de inserção deve ser elaborado e subscrito mediante acordo, sendo celebrado entre o núcleo local de inserção e o titular do direito, no prazo de 60 dias após a atribuição da prestação pecuniária.

Gráfico III.20 – SS – Áreas de inserção



Da análise do gráfico, constata-se que, à semelhança do comportamento dos anos anteriores, os programas de inserção dos beneficiários deste tipo de prestação focalizam-se, maioritariamente, nas áreas de acção social, com cerca de 37%, e saúde com 28%, seguidas de acções de inserção no âmbito da educação, do emprego e da formação profissional.

6. DÍVIDA DE CONTRIBUINTES

A) Visão Global

A dívida de contribuintes continua a constituir uma área relevante do Activo realizável do Balanço e nessa conformidade tem vindo a ser objecto de análise em sede de Parecer sobre a CSS.

a.1) Evolução da dívida de contribuintes

O grupo patrimonial que integra as “Dívidas de terceiros de curto prazo” representa 25,5% do Activo bruto total, com um valor de € 3.174,2 milhões. Tomando em linha de conta as provisões acumuladas constituídas por € 310,3 milhões, em termos líquidos estas dívidas ascendem a € 2.863,9 milhões representando 24,4% do Activo líquido.

As dívidas de contribuintes encontram-se desagregadas no Quadro III.6 com a seguinte expressão financeira, no triénio 2004/2006:

Quadro III.6 – SS – Evolução da dívida de contribuintes no activo líquido

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes	2004	2005	2006	Δ% 2006/2005
Curto prazo				
Contribuintes c/c	1 046 308,2	1 286 978,8	2 184 752,1	69,8
Cobrança em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa	309,1	309,1	309,1	0,0
Cobrança em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa	45,4	52,3	45,4	(13,2)
Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	718,1	0,0
Total	1 047 380,8	1 288 058,3	2 185 824,7	69,7
Variação %	30,5	23,0	69,7	

Fonte Contas da Segurança Social



Este grupo é significativamente representado pelas dívidas relevadas em “Contribuintes c/c” que, em 2006, face a 2005, registaram um aumento de 69,8%. A sua expressão financeira, em termos brutos, é a seguinte:

(em milhares de euros)

Período	Contribuintes c/c (1)	Dívidas de Terceiros – CP (2)	Activo Bruto (3)	Peso %	
				(1)/(2)	(1)/(3)
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
2006	2 184 752,1	3 174 187,7	12 436 045,7	68,8	17,6

Da análise evolutiva do montante da dívida relevada em “Contribuintes c/c”, no triénio, verifica-se que o seu valor é sempre crescente, tendo mais que duplicado, nesse período, registando um acréscimo de 108,8%.

a.2) Operação de cessão de créditos para efeitos de titularização

Com enquadramento jurídico na Lei n.º 103/2003, no Decreto-Lei n.º 303/2003, ambos de 5 de Dezembro, e na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, foi celebrado, em 19 de Dezembro de 2003, um contrato de cessão de créditos do Estado e da Segurança Social para efeitos de titularização, com a *Sociedade de Titularização de Créditos – Sagres, SA*, pelo montante de € 11.441.384.977 repartido conforme se indica:

(em euros)

Dívidas fiscais da responsabilidade da DGCI	9 446 137 174,00
Segurança Social	1 995 247.803,00
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
Total	11 441 384 977,00

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 2006 e o apuramento do valor a transferir para a *Sociedade de Titularização de Créditos – Sagres, SA*:

Quadro III.7 – SS – Cobranças e transferências

(em euros)

Período de cobrança	Cobrança	1% do valor a reter no período	Valor retido no período anterior	Má cobrança detectada no período dentro do limite do valor retido	Transferências do IGSS para DGT	Transferências da DGT para a Sagres
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(4)	(6)=(1)+[(3)-(4)-(2)]
Total até 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
Total em 31/12/2006	49 305 164,80	493 051,60	501 110,40	195 529,30	49 109 635,40	49 117 694,20
Total acumulado em 31/12/2006	168 974 687,20	1 592 463,35	1 556 905,67	579 004,0	168 395 683,17	168 349 705,19

Fonte: Informação do IGSS e DGCI

Os movimentos contabilísticos realizados em 2006, relativamente à operação de cessão de créditos para titularização, foram os seguintes:

- ◆ O total da cobrança ascendeu a € 49.305,2 milhares, sendo o valor de € 28.023,8 milhares respeitante a créditos cobrados pelos SEF da DGCI, e total de € 21.281,4 milhares referente ao recebimento de créditos relativos a processos a correr termos nas Secções de Processo Executivo da Segurança Social;
- ◆ O total da cobrança transferido pelo IGSS para a DGT foi de € 49.109,6 milhares, sendo o valor de € 195,5 milhares, relativo à diferença entre o total cobrado no ano e o valor transferido pelo IGSS para a DGT;
- ◆ A má cobrança detectada no montante global de € 195,5 milhares acima referido, repartiu-se por € 92,4 milhares detectada na DGCI e os restantes € 103,1 milhares pelo IGSS;
- ◆ A DGT entregou à *Sagres, SA* o valor de € 49.117,7 milhares;
- ◆ A comissão de gestão e cobrança 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 2007 ascende a € 1.233,4 milhares. No IGSS a imputação dos proveitos a 31 de Dezembro de 2006 foi de € 1.178,6 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 IGSS, 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 IGSS e, consequentemente, da Conta Consolidada.

B) Observações e Recomendações

b.1) Correção de valores apresentados na Conta da Segurança Social

O registo, em 2006, de Declarações de Remunerações de 2002, no montante de € 332.938.701,36, é uma situação que se considera grave porque põe em causa toda a fidedignidade das Contas



anteriormente prestadas. Por outro lado, a informação complementar apresentada pelo IGFSS sobre o acréscimo de 69,8% na conta de “Contribuintes c/c” não parece suficiente para justificar o acentuado aumento da dívida em 2006.

Recomendação 99 – PCGE/2006

Tendo em conta a falta de segurança subjacente e implícita aos acontecimentos relativos à relevação da dívida de contribuintes, o Tribunal recomenda que se promovam as acções indispensáveis à demonstração da veracidade do montante contabilisticamente registado no SIF e da sua congruência com os sistemas aplicativos que a suportam.

b.2) 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 sistema de Identificação e Qualificação (IdQ), o SGC, substituído pelo SICC-GC, e GT, estes últimos com reflexo directo no SIF e, conseqüentemente, também dependente das *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.

Recomendação 100 – PCGE/2006

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 II, IP celeridade no processo de conclusão dos referidos projectos, designadamente do SICC – GC.

7. PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Visão Global

a.1) Evolução dos Fundos Próprios e do RLE do IGFCSS e Composição do FEFSS

No sentido de precaver a sustentabilidade futura do SSS foi criado, em 1989, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), cujo objectivo fundamental era a criação de um fundo de reserva capaz de fazer face, por exemplo, ao aumento acentuado dos gastos com prestações de curto prazo. Em última instância, a criação deste fundo deveria assegurar a estabilização financeira do SSS e contribuir para o “(...) ajustamento do regime financeiro do sistema público de segurança social às condições económicas, sociais e demográficas”. Em 1999, com a publicação do Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, é criado o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), sendo o FEFSS integrado na sua carteira de activos para ser gerido em regime de capitalização.

a.1.1) Evolução dos Fundos Próprios e do RLE do IGFCSS

Em 2006, os “Fundos Próprios” do IGFCSS atingiram, aproximadamente, € 6.640,3 milhões, um crescimento de 7,3% face a 2005. Esta variação provém, essencialmente, do aumento do “Património Adquirido”, no montante de € 130,3 milhões, fruto das “Transferências de Capital” obtidas do IGFSS relativas aos saldos anuais do Subsistema Previdencial (€ 120,3 milhões) e da alienação de imóveis

(€ 10 milhões) e do “Resultado Líquido do Exercício”, no valor de € 316,2 milhões, que, no entanto, diminuíram, comparativamente aos apurados em 2005, em € 76,4 milhões (menos 19,5%), sendo os mais baixos desde 2003.

a.1.2) Rácio de cobertura das pensões pelo FEFSS

O rácio FEFSS/Pensões do Subsistema Previdencial (SP) diminuiu de 80%, em 2004, para 78,7%, em 2005. Em 2006 deu-se uma recuperação deste indicador, com o valor do FEFSS a cobrir 79,7% do gasto anual com pensões deste subsistema. O rácio FEFSS/Total das Pensões exhibe o mesmo comportamento, diminuindo de 58,6%, em 2004, para 57,8%, em 2005, enquanto que, em 2006, o valor do FEFSS daria para pagar 58,1% dos gastos totais com pensões, ainda longe dos mais de 200% apontados como meta pela Lei n.º 32/2002.

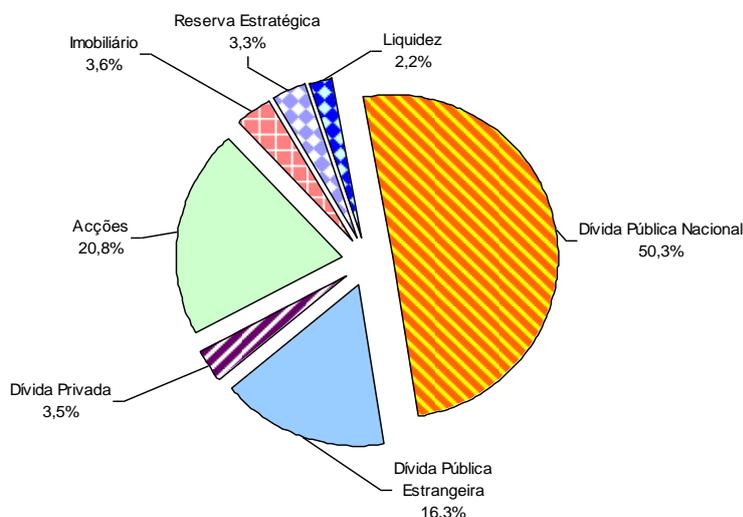
Assim, a 31 de Dezembro de 2006, os cerca de € 6.640,3 milhões do FEFSS asseguravam o pagamento de aproximadamente 9,6 meses de Pensões do Subsistema Previdencial e 7 meses de todos os gastos com Pensões, contra, respectivamente, os 9,4 e 6,9 meses verificados, na mesma data, em 2005.

a.1.3) Composição e rentabilidade do FEFSS

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).

A 31 de Dezembro de 2006, os activos de “Rendimento Fixo”, representavam 70,1% do FEFSS traduzindo, não só o efeito das restrições regulamentares, mas também uma opção por activos de menor risco associado. Consideradas conjuntamente, as aplicações em *acções* e *fundos de investimento em acções* (incluindo os títulos da “Reserva Estratégica”) e em *imóveis* e *fundos de investimento em imóveis*, mais atractivos em termos de rentabilidade, mas com um grau de risco associado superior, ascendiam a 27,7% do FEFSS. A composição do Fundo é apresentada no gráfico seguinte:

Gráfico III.5 - SS - Composição do FEFSS em 31/12/2006





Tribunal de Contas

A taxa de rendibilidade do FEFSS foi de 5,2% (6,8% em 2005), influenciada, em particular, pela quebra na rendibilidade dos activos de “Rendimento Fixo” que representavam 70,1% do Fundo. Os activos de “Rendimento Variável”, que valiam 20,8% do FEFSS, também contribuíram para um aumento mais modesto, uma vez que a sua rendibilidade diminuiu para 9,1%, face aos 18,7% de 2005. Neste contexto, a melhoria da rendibilidade da componente de “Reserva Estratégica” e da componente de “Imobiliário” não chega para compensar as descidas anteriormente referidas.

CAIXA 3 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

Desde 1929 que a CGA é o organismo responsável pela gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos (vinculados a qualquer título, no âmbito da administração central, regional e local) 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, estando, no entanto, 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.

A partir de 1 de Janeiro de 2006, os novos funcionários públicos passaram, obrigatoriamente, a ser inscritos no Regime Geral da Segurança Social o que conduzirá, no futuro, à extinção deste organismo, passando as respectivas pensões a ser da responsabilidade da Segurança Social (Cfr. Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro e, complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março).

Apresenta-se de seguida uma síntese da evolução física e financeira da situação da CGA no período 2004-2006¹, havendo, em algumas das análises efectuadas, referência a períodos temporais mais alargados.

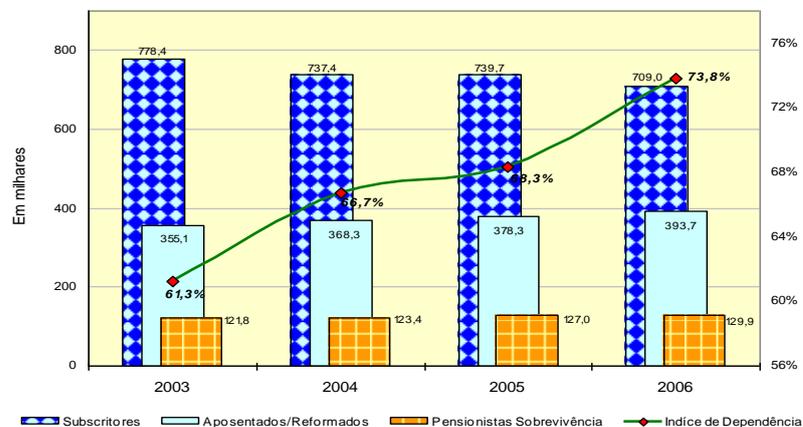
Aposentados, Pensionistas e Subscritores da CGA

No final de 2006 o número de aposentados da CGA atingiu os cerca de 393,7 mil indivíduos, sendo 236,5 mil homens (60%) e 157,1 mil mulheres (40%). No que respeita à evolução manifestada por esta população nos anos analisados (veja-se Gráfico III.6) verifica-se que, em termos totais, cresceu 2,7% de 2004 para 2005 e 4,1% no período seguinte, havendo que destacar que o crescimento dos aposentados do sexo feminino é claramente mais célere que o manifestado pelo do sexo masculino (5,1% e 7,3%, respectivamente de 2004 para 2005 e de 2005 para 2006 para o primeiro grupo, comparativamente aos 1,3% e 2,0%, nos mesmos períodos, para o segundo).

¹ Os elementos aqui sintetizados constam, no essencial, do Anexo ao Relatório n.º 2/2007, de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (Janeiro a Dezembro de 2006), disponível em www.tcontas.pt.



Quadro III. 6 – CGA – Subscritores, pensionistas e índice de dependência



Fonte : Caixa Geral de Aposentações

Quanto às idades dos aposentados da CGA, cerca de 87% pertencem à faixa etária compreendida entre os 50 e os 79 anos, no âmbito da qual o escalão etário dos 60 aos 69 anos é o mais expressivo, abrangendo 38,8% dos indivíduos nesta situação.

Por outro lado, o número total de subscritores denotou uma quebra relativamente ao ano anterior, na ordem do 30.667 indivíduos (reflectindo uma baixa de 4,1%), fixando-se em 708.997 indivíduos, dos quais 313.260 homens (44,2%) e 395.737 mulheres (55,8%). Por seu lado, a distribuição por escalões etários revela que o mais expressivo é o que abrange subscritores entre os 40 e os 49 anos, abrangendo 33,7% do número total de indivíduos, enquanto cerca de 85,5% dos subscritores da CGA têm idades compreendidas entre os 30 e os 59 anos, sendo praticamente inexpressivo o número de pessoas com mais de 69 anos.

Relativamente à evolução do índice de dependência dos aposentados e pensionistas relativamente aos subscritores constatou-se o seu progressivo aumento de 61,3% em 2003, para 73,8% em 2006, ou seja, uma subida de 12,5 pontos percentuais. Este facto resulta do gradativo aumento que o número de aposentados e pensionistas vem manifestando, contrariamente ao decréscimo sucessivo do número de subscritores (menos cerca de 70 mil de 2003 para 2006, apesar de um ligeiro aumento ocorrido de 2004 para 2005), circunstância esta intimamente relacionada com fenómenos de natureza demográfica resultantes do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, por um lado e, por outro, a questões conjunturais e a decisões políticas, de que é exemplo a obrigação de, a partir de 1 de Janeiro de 2006, inscrever todos os novos funcionários públicos no Regime Geral da Segurança Social¹, decisão esta que, num futuro próximo, virá seguramente a acentuar esta situação.

¹ Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, e, complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

Fontes de Financiamento da CGA

O total das receitas obtidas pela CGA (não entrando em linha de conta com a Variação do Saldo de Tesouraria¹) diminuiu progressivamente entre 2004 e 2006. Assim, de 2004 para 2005, observou-se um decréscimo de cerca de € 101,0 milhões (de € 7.922,3 milhões, para € 7.821,3 milhões), o que significou, relativamente ao ano anterior, uma quebra na ordem dos 1,3%; no entanto, no período subsequente, a redução notada nas receitas deste organismo foi substancialmente mais acentuada, recuando 12,1% relativamente a 2005, para cerca de € 6.875,1 milhões, reflectindo uma quebra em valor absoluto de 946,2 milhões. Interessa, no entanto, salientar que este decréscimo se ficou a dever ao facto de se ter registado, particularmente em 2006, uma quebra significativa no volume das transferências dos Fundos de Pensões das empresas públicas integrados na CGA. As receitas desta instituição são originárias, maioritariamente, de três fontes de financiamento (que, consideradas conjuntamente, representam 74,4% do total das receitas em 2004, 79,5% em 2005 e 87,1% em 2006) que, com apenas uma excepção, têm revelado, ao longo do período analisado, um continuado crescimento: as Dotações do OE (contribuição e responsabilidade do Estado no pagamento de pensões), as Quotizações (quotas dos subscritores e comparticipação das entidades), e as verbas providas de entidades por pagamento de pensões e outras prestações.

Quadro III. 8 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2004	2005	2006	Δ 2004/05	Δ 2005/06
Quotizações	1 918,3	2 025,4	2 090,6	5,6%	3,2%
Quotas	1 462,1	1 531,1	1 483,6	4,7%	(3,1%)
Comparticipação de Entidades	456,2	494,3	607,0	8,4%	22,8%
Dotação do Orçamento de Estado	3 320,6	3 443,9	3 266,2	3,7%	(5,2%)
Contribuição do Estado*	3 106,6	3 218,8	3 040,4	3,6%	(5,5%)
Responsabilidade Estado Pagamento de Pensões	214,0	225,2	225,9	5,2%	0,3%
IVA consignado à CGA		56,0	485,5	-	767,7%
Entregas Pagamento Pensões e Outras Prestações**	656,7	752,4	632,6	14,6%	(15,9%)
Outras Receitas	27,4	30,0	27,2	9,5%	(9,2%)
Transferência DL n.º 240-A/2004 (CGD)	1 434,1	1 075,9	-	(25,0%)	(100,0%)
Transferência DL n.º 240-B/2004 (ANA)	106,7	68,2	-	(36,1%)	(100,0%)
Transferência DL n.º 240-C/2004 (NAV)	203,2	17,7	16,6	(91,3%)	(6,1%)
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	82,2	1,9	12,0	(97,7%)	530,9%
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)		0,2	0,3	-	13,8%
Transferência DL n.º 291/2003 (RDP)		1,0	0,7	-	(29,6%)
Aplicações Financeiras – reemb. rendimento de títulos	129,5	348,8	343,4	169,3%	(1,5%)
Empréstimos bancários	43,6	-	-	(100,0%)	-
Variação do saldo de tesouraria	256,5	-	66,3	-	-
Total Geral	8 178,8	7 821,3	6 941,4	(4,4%)	(11,2%)
Total sem Variação do Saldo de Tesouraria	7 922,3	7 821,3	6 875,1	(1,3%)	(12,1%)

* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado"

** Designado pela CGA como "Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações"

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

¹ Correspondente à necessidade ou capacidade de financiamento (dependendo se está inscrito como fonte de financiamento ou como aplicação de recursos).



Há, no entanto, uma outra fonte de financiamento que merece uma referência particular. Trata-se, precisamente, das receitas relativas à transferência¹ para a CGA de Fundos de Pensões² (e respectivas responsabilidades) de algumas empresas de capitais públicos, cujo peso relativo representou 23,1% do total das receitas em 2004, ou seja, € 1.826,2 milhões, e 14,9% em 2005, correspondentes a um montante próximo dos € 1.164,9 milhões, enquanto que, em 2006, esse peso não foi além dos 0,4% do total das receitas arrecadadas, isto é, apenas € 29,6 milhões. Este decréscimo dos montantes de receita provenientes da integração de fundos de pensões constitui a causa principal da quebra verificada no total das receitas obtidas por este organismo no decurso do período aqui em estudo.

No quadro III.8 apresentam-se 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 2006.

Quadro III.9 – CGA – Reservas correspondentes a fundos de pensões

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2006	Reserva em 31-12-2006	Relação entre Reserva em Dez. de 2006 e a Reserva constituída
Empresa*	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)x100
BNU	1996	254,25	137,95	116,42	45,8%
DRAGAPOR	1998**	7,68	7,74	7,47	97,2%
RDP I	1999	28,43	22,36	20,44	71,9%
MACAU	1997	115,16	102,17	86,27	74,9%
INDEP	2002	26,00	19,40	17,07	65,6%
CTT	2003	807,70	646,42	527,16	65,3%
RDP II	2003	47,24	49,73	48,26	102,2%
INCM	2004	137,80***	137,90	134,24	97,4%
ANA	2004	173,62***	173,31	164,81	94,9%
NAV	2004	235,71***	236,49	229,18	97,2%
CGD	2004	2 504,42***	2 494,75	2 405,12	96,0%
Total		4 338,01	4 028,20	3 756,43	86,6%

* 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

¹ Há que considerar, também, os proveitos para a CGA decorrentes da integração destes fundos de pensões, nomeadamente, as contribuições feitas pelas entidades patronais e os juros e mais-valias resultantes de aplicações financeiras efectuadas.

² A CGA ficou responsável pelos encargos com as pensões de aposentação do pessoal afecto às empresas que procederam à transferência dos citados fundos de pensões, cfr. Relatório n.º 40/05, "Auditoria Orientada às Transferências para a CGA das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, RDP, CGD, ANA, NAV – Portugal e INCM", disponível em www.tcontas.pt.

Aplicação de Fundos

As despesas da CGA (não considerando a Variação do Saldo de Tesouraria) manifestaram, nos três anos considerados, uma tendência declinante, evoluindo de gastos na ordem dos 8.178,8 milhões, em 2004, para € 7.693,9 milhões, em 2005, e € 6.941,4 milhões no ano seguinte, o que traduz uma redução dos gastos na ordem dos 5,9% (€ 484,9 milhões) de 2004 para 2005 e de 9,8% (€ 752,5 milhões) no período subsequente. Esta circunstância é, em grande medida, explicada por se ter verificado uma restrição significativa nos montantes disponíveis para investimento em aplicações financeiras (decréscimo de cerca de € 817,6 milhões, de 2004 para 2005, e de € 1.177,3 milhões no período seguinte), resultante do declínio de receitas provenientes da transferência dos fundos de pensões para a CGA (menos cerca de € 661,3 milhões de 2004 para 2005 e menos € 1.135,3 milhões de 2005 para 2006). O pagamento de Pensões constitui a principal actividade da CGA, representando, no triénio em análise, respectivamente, 73,2%, 82,5% e 97,6% dos gastos totais efectuados nesses anos, o que, em termos absolutos, configura dispêndios de € 5.987,0 milhões em 2004, € 6.344,7 milhões em 2005 e € 6.773,7 milhões em 2006 (reflectindo crescimentos homólogos de 6,0% de 2004 para 2005 e de 6,8% de 2005 para 2006). Destes montantes cerca de 90% são referentes ao pagamento de pensões de aposentação e os restantes 10% concernentes à liquidação de pensões de sobrevivência. Refira-se por fim que, se ao longo do triénio analisado, não se considerarem nas despesas totais os montantes relativos às aplicações financeiras efectuadas, as despesas com o pagamento de pensões (aposentação e sobrevivência) configurariam um peso relativo superior a 98% dos gastos anualmente realizados por esta entidade (vide quadro seguinte).

Quadro III.10 – CGA – Aplicação de recursos

(em milhões de euros)

Aplicação de Recursos	2004	2005	2006	Δ 2004/05	Δ 2005/06
Pensões	5 987,0	6 344,7	6 773,7	6,0%	6,8%
Aposentação	5 406,2	5 728,6	6 116,0	6,0%	6,8%
Sobrevivência	580,7	616,1	657,7	6,1%	6,8%
Outras Prestações	39,6	40,7	44,7	2,8%	9,9%
Outras Despesas	23,4	37,4	31,4	59,9%	(16,0%)
Encargos Financeiros	0,0	0,0	0,1	416,9%	1127,2%
Transferências Instituições Comunitárias	0,6	4,1	1,8	569,5%	(57,0%)
Aplicações Financeiras	2 084,6	1 267,0	89,7	(39,2%)	(92,9%)
Amortizações empréstimos bancários	43,6	-	-	(100,0%)	-
Variação do saldo de tesouraria	-	127,5	-	-	-
Total	8 178,8	7 821,3	6 941,4	(4,4%)	(11,2%)
Total – Variação do saldo de tesouraria	8 178,8	7 693,9	6 941,4	(5,9%)	(9,8%)

Fonte: Caixa Geral de Aposentações



Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

A capacidade de cobertura das despesas com pensões através das verbas arrecadadas com as quotas mensais dos subscritores tem vindo a sofrer uma redução gradual ao longo dos quatro anos em causa. De facto, se de 2003 para 2004, se assistiu a um declínio deste rácio na ordem dos dois pontos percentuais (de 26,4% para 24,4%), no período imediato verificou-se uma quebra ligeira de apenas 0,3%, para, em 2005/2006, se voltar a acentuar esta tendência, registando-se, desta feita, a mais forte queda deste índice verificado neste período, cerca de 2,2% (de 24,1% em 2005, para 21,9% em 2006). Conclui-se, portanto, que no decurso destes quatro anos (2003/2006), a capacidade das receitas de quotas fazerem face às despesas com a liquidação de pensões, decresceu 4,5 pontos percentuais, espelhando um crescimento particularmente mais acentuado destes gastos relativamente àqueles proventos. No que respeita ao grau de cobertura das despesas com o pagamento de pensões, propiciado pela utilização de receitas providas de contribuições do Estado, das participações de entidades e do IVA consignado à CGA, registou um significativo aumento, tendo passado de 54% em 2003, para 61% em 2006, o que revela um crescimento de sete pontos percentuais num período de 4 anos. O aumento das necessidades deste tipo de financiamento deve-se, em particular, a uma dinâmica de crescimento mais acelerada manifestada pelas despesas com pensões (9,5% em 2003/04; 6,0% no período de 2004 para 2005; e 6,8% de crescimento homólogo em 2005/06) comparativamente a um aumento mais moderado, ou mesmo negativo (caso verificado de 2005 para 2006), das receitas arrecadadas provenientes do pagamento de quotas dos subscritores (crescimento de 1,1% de 2003 para 2004; 4,7% no período seguinte; e um decréscimo de 3,1% verificado no montante auferido relativo a quotas quando cotejados os anos de 2005 e 2006)¹.

¹ Interessa salientar que o Estado enquanto entidade empregadora não tem efectuado contribuições para a CGA, tal como acontece com os agentes económicos que operam no 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 2006, entre os 2.225,4 milhões de euros (se fosse considerada a taxa de contribuição de 15% definida no artigo 19.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro – Lei do OE/2007 –, para aplicação às “(...) entidades com autonomia administrativa e financeira, que têm trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social na função pública em matéria de pensões”), e os 3.523,6 milhões de euros (se fosse considerada a taxa de 23,75% que está definida como aquela que as entidades patronais que transferiram os seus fundos de pensões para a CGA, 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

TITULO 4

*ACOLHIMENTO DE
RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL*



TÍTULO 4 – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, aprovado em plenário geral de 20 de Dezembro de 2005, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações, nos diferentes domínios sob análise, procedendo-se neste ponto à avaliação do seu grau de acolhimento. Para essa avaliação foi tida em conta, para além da informação obtida no decurso de auditorias e outras acções de controlo realizadas no âmbito da elaboração do presente Parecer, a informação prestada, em finais de Julho e Agosto de 2007, pelas respectivas tutelas¹ sobre o grau de acolhimento das referidas recomendações.

O Parecer sobre a Conta Consolidada da Segurança Social de 2004 foi aprovado em plenário geral de 19 de Dezembro de 2006, na sequência da apresentação da conta definitiva ao Tribunal em 12 de Junho de 2006. Para este subsector a avaliação do acolhimento das recomendações apenas teve em conta a informação constante da conta consolidada da segurança social de 2006 e a recolha no âmbito de auditorias ou outras acções de controlo realizadas, dado que a divulgação das recomendações apenas ocorreu no início de Janeiro de 2007.

2. GRAU DE ACOLHIMENTO

A) Recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004

a.1) Recomendações dirigidas à Assembleia da República

Das 97 Recomendações formuladas pelo Tribunal, duas foram dirigidas à Assembleia da República

Recomendação 55 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que, previamente à aprovação das Leis do Orçamento, 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.

Recomendação 63 – PCGE/2004

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 mais realista das operações a realizar e ao Governo que estabeleça procedimentos de controlo que lhe permitam garantir o cumprimento dos limites estabelecidos pela Assembleia da República.

Estas recomendações foram tidas em conta na Lei do Orçamento do Estado para 2008, recentemente aprovada pela Assembleia da República.

Com efeito, o financiamento da aquisição de activos e da assunção de passivos e responsabilidades, a partir de 2008, é assegurado por dotação orçamental inscrita no capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública (artigo 96.º).

¹ Ministros dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, da Saúde, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Cultura.

Por outro lado, relativamente à recomendação no sentido da autorização para a realização de operações activas pela Assembleia da República dever ser concedida com base numa previsão mais realista das operações a realizar, a Lei do Orçamento do Estado para 2008 (artigo 93.º) é inovadora nesta matéria, ao estabelecer limites individualizados para as operações activas a realizar pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, sendo o valor total significativamente superior ao fixado em anos anteriores. Assim, a observação reiteradamente formulada pelo Tribunal, de desrespeito dos limites fixados neste domínio, poderá ser ultrapassada em 2008.

a.2) Recomendações dirigidas ao Governo e aos Serviços

Relativamente às restantes recomendações dirigidas ao Governo e aos Serviços, totalizando 95, a situação observada é a seguinte:

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	25	26%
Parcialmente acolhidas	39	41%
Não acolhidas	31	33%
Total	95	100%

Conforme se evidencia no quadro anterior, a maioria das recomendações (67%) foram já implementadas, total (26%) ou parcialmente (41%).

Relativamente às recomendações não implementadas, em número de 31, a maioria respeita a observações de “Legalidade e regularidade” e de “Correcção dos valores apresentados na Conta”, como se evidencia no quadro seguinte:

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	12	10	12	48%	26%	39%
Correcção dos valores apresentados na Conta	2	9	8	8%	23%	26%
Economia, eficiência e eficácia da gestão	5	5	3	20%	13%	10%
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	6	14	5	24%	36%	16%
Outras	0	1	3	0%	3%	10%
Total	25	39	31	100%	100%	100%

Das 31 recomendações não implementadas, 17 (55%) tinham já sido formuladas em pareceres anteriores.

Recomendações não acolhidas

Enquadrando as recomendações de acordo com a tipologia definida pelo Tribunal e seguindo a ordem dos domínios analisados, procede-se, de seguida, à análise da justificação apresentada pelas respectivas tutelas para o não acolhimento das 31 recomendações acima referidas.



a) Legalidade e regularidade

Relativamente às recomendações respeitante a questões de legalidade e regularidade não foram acolhidas 12, das quais 8 (67%) tinham já sido formuladas em anteriores pareceres.

Receita¹

Recomendação 1 – PCGE/2004

Deverá ser 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.

A presente recomendação, contrariamente ao que foi entendido pelo Ministério das Finanças, não visava uma situação pontual mas sim a prevenção de situações futuras, as quais se vieram a verificar na execução dos orçamentos da receita de 2005 e de 2006, em que foi contabilizada em receita do Estado a cobrança de dívidas cedidas, sendo posteriormente deduzido o respectivo valor para ser transferido para o cessionário.

Recomendação 2 – PCGE/2004

Deve ser a Direcção-Geral do Orçamento a registar no Sistema de Gestão de Receitas as excepções ao cumprimento dos princípios, normas e critérios de contabilização determinados para a execução do Orçamento da Receita do Estado.

Recomendação 74 – PCGE/2004

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado devem ser 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.

A resposta do Ministro das Finanças reporta a posição da Direcção-Geral do Orçamento quanto ao não acolhimento das duas recomendações anteriores no passado e à intenção de não as vir a acolher no futuro, com os argumentos de que a sua função de coordenação e centralização da execução orçamental consiste na transmissão das orientações necessárias e convenientes aos serviços administradores da receita, considerando que o Decreto Lei n.º 301/99 e a sua própria legislação não a habilitam a exercer funções de caixa, que a DGT é o serviço responsável pela contabilização dos OET e que não tem acesso ao sistema de registo próprio daquelas operações.

O Tribunal entende que as operações que estão em causa são operações escriturais, que é a DGO, no exercício das suas competências que apura os dados a contabilizar e que os memos só são incluídos ou excluídos da execução orçamental pela sua intervenção e não pela da DGT que apenas observa as instruções que aquela lhe transmite. O Tribunal considera ainda, que os dados relativos às operações realizadas em execução do orçamento da receita do Estado apenas devem ser registados no Sistema de Gestão de Receitas pela entidade directamente envolvida na realização dessas operações, no caso, a DGO, entendendo, por conseguinte que esta entidade deverá acolher as recomendações formuladas.

¹ Incluindo Operações de Encerramento da Conta.

Benefícios fiscais

Recomendação 47 – PCGE/2004

A redacção do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 deve ser 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.

Recomendação 48 – PCGE/2004

O Tribunal continua a recomendar 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 acolhimento de qualquer das duas recomendações anteriores pressupunha que tivesse sido aprovada legislação nesse sentido, o que não se verificou até à presente data. A ponderação, no âmbito do Grupo de Trabalho que procedeu à reavaliação dos benefícios fiscais, das questões subjacentes às recomendações, conforme refere o Ministro das Finanças, não pode ser considerada como acolhimento, mesmo que parcial.

Dívida pública

Recomendação 56 – PCGE/2004

Não foi respeitado o princípio da especificação e o classificador económico das despesas públicas em vigor, tendo apenas sido utilizada uma rubrica de classificação económica para os Passivos Financeiros e, igualmente, apenas uma rubrica de classificação económica para os juros, pelo que este procedimento, que a DGO reconhece como errado, deverá ser regularizado.

Embora o Ministro das Finanças considere que a recomendação foi parcialmente acolhida, alegando que “relativamente aos Passivos financeiros esta situação foi ultrapassada em 2006”, o que se verifica é que a situação se mantém em 2006 em relação à despesa, quer de Passivos Financeiros (amortizações), quer de juros.

Recomendação 58 – PCGE/2004

Reitera-se, mais uma vez, 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 (através de uma comissão de gestão, indevidamente contabilizada como “Outros encargos da dívida” e fixada em permissão do stock da dívida).

O Ministro das Finanças confirma o seu não acolhimento, referindo que “O critério vigente desde 1997, foi mantido na última revisão dos estatutos do IGCP, pelo Decreto-Lei n.º 86/2007, de 29 de Março.”.

Operações de tesouraria

Recomendação 67 – PCGE/2004

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, deve providenciar-se no sentido de ser obtida informação completa, fidedigna 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 (artigo 39.º do decreto de execução orçamental para 2004).



Apesar do Ministro das Finanças considerar que a recomendação foi parcialmente acolhida, em 2006 não foi prestada informação definitiva nem integral sobre esta matéria, continuando os dados fornecidos a conter erros materialmente relevantes e a serem apresentados segundo uma nomenclatura em que a designação atribuída à maior parte dos organismos está incompleta e não é homogénea com a inscrita na CGE.

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 78 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que, de futuro, o Mapa XV, relativo ao PIDDAC, explicita os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, indicando quais os Fundos Comunitários envolvidos na execução de cada Programa.

A recomendação não se encontra implementada, mas existem perspectivas na sua implementação, uma vez conseguida a plena integração da informação oriunda do SIPIDDAC nos sistemas de informação da DGO.

Recomendação 79 – PCGE/2004

O Tribunal continua a recomendar que as previsões governamentais sejam realizadas com maior rigor e precisão para que não sejam sobreavaliadas as que respeitam às transferências dos fluxos financeiros provenientes da UE.

Apesar de o Ministro das Finanças considerar esta recomendação implementada, é de entender que não se registando evolução positiva nos desvios verificados entre a previsão e a execução das transferências oriundas da União Europeia, existe evidência de que o processo de previsão não está a ser devidamente aferido.

Recomendação 80 – PCGE/2004

Atendendo à regulamentação estabelecida no âmbito do Fundo de Coesão, o Tribunal recomenda que seja efectuada a análise e ponderação das causas que a tal têm conduzido, de forma a ser encontrado o respectivo equilíbrio no final do período de programação.

Embora exista uma evolução positiva no equilíbrio entre investimentos no ambiente e nos transportes, entende-se que este equilíbrio deve ser conseguido ao longo do período de programação e ser efectivo no fim desse período, e não apenas considerando os projectos aprovados.

Sistema de controlo interno

Recomendação 93 – PCGE/2004

Considerando o pressuposto de ter sido na Conta Geral do Estado de 2004, a primeira vez que o Governo apresenta, no respectivo relatório, a informação sobre o funcionamento do sistema de controlo interno, em cumprimento do art.º 63.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em 24 de Agosto de 2004, o Tribunal recomenda que, na informação que acompanha o relatório da Conta Geral do Estado dos anos seguintes, não só identifique as actividades e medidas desenvolvidas no ano correspondente, como o fez na CGE/2004, mas deve apresentar os resultados do funcionamento do sistema de controlo interno, especificando o impacto financeiro desses resultados.

O Ministro das Finanças considera que a recomendação foi parcialmente acolhida, referindo que não é especificado o "impacto financeiro desses resultados", "porque a actuação dos membros do SCI não se

encontra ainda uniformizada, nem susceptível de quantificação (seja porque alguma da actividade desenvolvida não tem expressão financeira directa, seja por dificuldade do seu apuramento)”. O Tribunal regista que a Conta Geral do Estado, em execução do artigo 63.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, contém informação sobre o funcionamento do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado e seus resultados em termos de principais anomalias detectadas, mas reitera a necessidade, de acordo com aquele imperativo legal, de, após definida e aprovada a metodologia adequada para o efeito, ser dada também informação sobre o respectivo impacto financeiro.

b) Correção dos valores apresentados na Conta

Relativamente às recomendações referentes à correção dos valores apresentados na Conta, não foram acolhidas 8, das quais 4 (50%) tinham já sido formuladas em anteriores pareceres.

Receita

Recomendação 3 – PCGE/2004

Devem ser 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 forem sendo validados pelos respectivos serviços administradores, por forma a que o valor residual das contas da receita de “Multi-Imposto”, no respectivo balcão do SGR, corresponda efectivamente ao apurado como cobrança em excesso.

Apesar do Ministro das Finanças considerar a recomendação parcialmente acolhida, em 2006, a cobrança registada na Contabilidade do Tesouro como afecta a Receita de “Multi-Imposto” continuou sem ser transferida, à medida em que ia sendo validada pelos respectivos administradores, para as contas dos impostos que a constituem.

Recomendação 9 – PCGE/2004

Devem efectuar-se os registos contabilísticos relativos às dívidas excluídas da Carteira de Créditos cedidos, devido, nomeadamente, a falência judicial do executado (uma vez que a dívida não se extingue), através da inclusão destas liquidações no Sistema Central de Receitas. Por outro lado, deve ser excluído desse sistema o valor dos créditos acrescidos à Carteira de Créditos que correspondam a certidões de dívida emitidas após a data que serviu de referência para o apuramento do saldo final de liquidação deste ano.

A recomendação não se encontra acolhida mas, segundo informação do Ministro das Finanças, está em desenvolvimento um sistema de contabilidade da DGCI, a implementar em 2008, o qual vai obrigar à integração dos vários subsistemas e permitir a identificação e contabilização das dívidas excluídas da carteira de créditos cedidos.

Despesa

Recomendação 24 – PCGE/2004

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.



Segundo o Ministro das Finanças, a recomendação “é entendida como sendo dirigida aos serviços, em geral. A RAFE já prevê a responsabilidade financeira dos dirigentes dos serviços que desrespeitem as normas e os princípios de realização de despesas, nomeadamente o da regularidade financeira. Essa responsabilidade pode ser apurada em sede de auditoria, que compete aos serviços de inspecção e controlo (interno e externo) da administração financeira do Estado”. Esta situação mantém-se em 2006, nomeadamente, por deficiente orçamentação das despesas obrigatórias, cujo controlo cabe em primeira linha ao Ministério das Finanças.

Recomendação 28 – PCGE/2004

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.

Recomendação 66 – PCGE/2004¹

Recomenda-se, ainda, a rápida introdução do POCP em todos os serviços do Estado, como forma de melhorar a qualidade da informação constante da CGE e a transparência das contas públicas.

Apesar do Ministro das Finanças considerar a Recomendação 28 parcialmente acolhida, a situação actual é idêntica à de 2004. Com efeito, as previsões anualmente avançadas para a implementação do POCP, conforme se pode constatar a partir do Parecer sobre a CGE/2001², têm vindo a ser sucessivamente adiadas, não estando ainda este Plano de Contas, aprovado no final de 1997, a ser aplicado pela maioria dos serviços.

PIDDAC

Recomendação 32 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam estudadas e ponderadas as causas que conduziram à referida ausência de coincidência e à não consolidação de dados definitivos, devendo os dados registados na CGE serem apenas os definitivos.

Embora a recomendação ainda não tenha sido implementada, existem perspectivas na sua implementação, uma vez conseguida a plena integração da informação oriunda dos sistemas de informação da DGO no SIPIDDAC.

Concessão de apoios

Recomendação 41 – PCGE/2004

Torna-se, assim, necessária uma efectiva programação orçamental plurianual dos encargos do IPAD relativos a apoios financeiros que, sem afectar a transparência das contas públicas, permita garantir o pagamento dos apoios nos anos seguintes ao da aprovação dos projectos, sem necessidade de recurso a estes mecanismos, que comprometem a fidedignidade dos registos da Conta Geral do Estado.

¹ Esta recomendação idêntica à anterior (Recomendação 28), formulada no âmbito do património financeiro e classificada na tipologia e), foi dirigida aos serviços que gerem activos financeiros, face às limitações da contabilidade unigráfica aplicada a este domínio.

² Nesse Parecer, com base na informação então prestada pelas competentes entidades, foi referido 2006 como o ano previsto para a conclusão da implementação do POCP.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros, na sua resposta, refere que o “Programa Indicativo de Cooperação, subscritos pelos governos português e do país beneficiário, (...) assim como outros instrumentos de gestão que enquadram a actividade do IPAD na senda internacional contempla uma previsão orçamental plurianual com os inerentes condicionamentos na assunção de compromissos futuros” havendo “a necessidade de se complementar este procedimento com a inscrição orçamental plurianual compatível com a assunção de compromissos no âmbito dos PIC.”.

Dívida pública

Recomendação 59 – PCGE/2004

No relatório da Conta Geral do Estado devem ser explicitadas, de forma discriminada, as diferenças entre os valores das amortizações e despesas com encargos da dívida pública contabilizadas na Conta Geral do Estado, e os valores efectivamente pagos, evidenciados na conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público, contribuindo desta forma para uma maior transparência e rigor das contas públicas.

De acordo com o Ministro das Finanças “A DGO não teve possibilidade de resolver a questão subjacente à Recomendação até à apresentação da CGE 2006”, adiantando que “A DGO espera trabalhar sobre isto com o IGCP, no sentido de obter informação que permita apresentar os dados como a Recomendação sugere”.

Operações de tesouraria

Recomendação 70 – PCGE/2004

O cálculo dos juros cobrados por antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do regime de Tesouraria do Estado, deverá passar a ser efectuado de forma automática, para evitar erros devidos, na sua maioria, a procedimentos manuais.

Apesar de considerada não acolhida, o Ministro da Finanças refere que a DGT já analisou o desenvolvimento de uma funcionalidade que pode permitir o controlo e cálculo dos juros das antecipações. Não foi ainda possível o seu desenvolvimento por ter sido dada prioridade à implementação de outras funcionalidades no sistema *homebanking*.

c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

No que concerne às recomendações relacionadas com observações de economia, eficiência e eficácia da gestão não foram acolhidas 3, das quais 2 (67%) tinham já sido formuladas em anteriores pareceres.

Receita

Recomendação 18 – PCGE/2004

Devem ser emitidas instruções no sentido dos serviços de finanças procederem à correcção da data limite constante do Sistema Central do IVA, no momento em que procedam ao averbamento da data de notificação, a fim de evitar que os prazos de pagamento/substituição das liquidações prévias sejam superiores aos definidos no Código do IVA.

O Tribunal continua a considerar insuficientes as instruções contidas no Manual existente, porquanto não prevêem procedimentos para casos em que a notificação ocorra num curto espaço de tempo.



Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 81 – PCGE/2004

Assim, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja, no 1.º dia útil de cada mês e pelos montantes indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

O Ministro das Finanças refere que “a Recomendação está normalmente implementada: estão sempre assegurados os pagamentos pontuais de todos os compromissos com a UE – desde que exista dotação orçamental. Em 2003, devido a uma alteração orçamental efectuada pela Comissão, apesar dos esforços do Tesouro no sentido de reforçar a dotação correspondente, não foi possível efectuar-la no próprio ano”.

Nesta matéria, apuraram-se duas situações distintas: quanto à transferência anual registou-se uma evolução positiva, com os meios necessários a serem devidamente mobilizados; contrariamente, não foi assegurada nos termos regulamentares a transferência da contribuição adicional devida pelo nosso país, em consequência da reavaliação do PNB português.

Apesar da resposta do Ministro das Finanças, neste momento ainda não é evidente que a recomendação esteja implementada.

Recomendação 82 – PCGE/2004

Atendendo a que a aplicação da “regra n+2” relativa ao ano 2002 já teve as suas consequências efectivas, o Tribunal recomenda a análise e ponderação das causas que a tal conduziram, de forma a obviar novas perdas no futuro.

Apesar de o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional ter vindo reportar ao Tribunal as perdas ocorridas e a recuperação de € 6,3 milhões de euros relativos ao FEOGA-Orientação do PO Lisboa e Vale do Tejo, e considerar esta recomendação parcialmente implementada, continuaram a verificar-se perdas neste âmbito nos anos seguintes.

d) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

No que concerne às recomendações atinentes à fiabilidade dos sistemas de controlo interno não foram acolhidas 5.

Receita

Recomendação 10 – PCGE/2004

Devem ser tomadas providências 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.

Recomendação 11 – PCGE/2004

Devem ser tomadas providências no sentido de dotar os sistemas com mecanismos de controlo de forma a eliminar as inconsistências da informação entre diferentes produtos desses mesmos sistemas. Devem ainda ser tomadas providências para que a informação relativa à execução dos créditos cedidos seja obtida em tempo útil.

Apesar de consideradas acolhidas pelo Ministro da Finanças, apenas a parte que se relaciona com a obtenção da informação, em tempo útil, pode ser considerada como tal, já que se verificou persistirem divergências, no âmbito da informação analisada até Fevereiro de 2007, entre os valores agregados contidos nos relatórios enviados ao cessionário e a informação remetida ao Tribunal para discriminar esses valores, por crédito cedido.

Recomendação 13 – PCGE/2004

Os processos de execução fiscal que envolvam apensações devem ser organizados de forma que seja patente a sua situação actual.

Esta recomendação foi entendida como dirigida à organização física dos processos no TAF, no entanto, a mesma respeita à organização dos processos nos Serviços de Finanças.

Recomendação 19 – PCGE/2004

Deve promover-se a correcção dos erros praticados na recolha da informação durante o processo de migração e que não podem ser corrigidos pelos serviços de finanças.

Ainda que não acolhida, o Ministro das Finanças refere “que a migração dos processos do PEF para o SEF ainda não foi concluída” e que só depois da conclusão da migração será possível estudar a implementação do mecanismo a que alude a recomendação.

Recomendação 23 – PCGE/2004

A data de extinção do processo considerada no Sistema Central do IVA deve corresponder à efectiva data de extinção do processo no Sistema de Execuções Fiscais e não à de tratamento da informação, assegurando, neste âmbito, a total conformidade entre os dois sistemas.

O Ministro das Finanças considera que a recomendação não foi acolhida, remetendo para o comentário sobre a Recomendação 20, considerada parcialmente acolhida. O Tribunal não dispõe de elementos para avaliar o que é referido, uma vez que não realizou, no âmbito do presente Parecer, qualquer acção de fiscalização nesta matéria.

e) Outras

Com esta classificação não foram acolhidas 3 recomendações¹, todas já formuladas em Pareceres anteriores.

Dívida pública

Recomendação 62 – PCGE/2004

A Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, deverá ser objecto de intervenção legislativa, de forma a colmatar a lacuna existente de ausência de sanção expressa para o incumprimento pelos beneficiários dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e juros.

De acordo com o referido pelo Ministro das Finanças “Este Governo empreendeu, desde a sua tomada de posse, diversas alterações legislativas na área das competências do Ministério das Finanças e da Administração Pública, (...), muitas das quais foram de encontro a recomendações do Tribunal de Contas. No caso das garantias em concreto, a avaliação efectuada pela DGTF do grau de cumprimento da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, relativamente á informação recebida aponta para a circunstância de não se verificam

¹ A Recomendação 66 foi apresentada conjuntamente com a Recomendação 28, da tipologia b).



incumprimentos na prestação de informação, mas apenas atrasos esporádicos no envio da mesma, pelo que não se verificaria uma necessidade imediata de alteração da Lei. No entanto, a mesma irá ser agora objecto de uma proposta de autorização legislativa que muito provavelmente não se limitará ao aspecto focado pelo Tribunal”.

Fluxos financeiros entre o OE e o SPE

Recomendação 76 – PCGE/2004

Face às lacunas dos novos classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE, deverá o diploma ser objecto de intervenção legislativa, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

O Ministro das Finanças, na sua resposta, refere que “O Ministério das Finanças e da Administração Pública reconhece que há necessidade de maior compatibilização entre alguns capítulos do classificador económico das receitas e das despesas públicas. Estas situações serão objecto de reflexão e eventual satisfação em futura revisão dos classificadores.”.

B) Recomendações do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004

Das 22 recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas constata-se que a maioria das recomendações se encontram total (27%) ou parcialmente (27%) implementadas. Das 10 recomendações não acolhidas apenas 3 foram formuladas em Pareceres anteriores a 2004¹.

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	6	27%
Parcialmente acolhidas	6	27%
Não acolhidas	10	46%
Total	22	100%

No quadro seguinte evidencia-se o estado de implementação das recomendações de acordo com a sua tipologia²:

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	0	0	6	0%	0%	60%
Correcção de valores apresentados na Conta	6	3	2	100%	50%	20%
Economia, eficiência e eficácia da gestão	0	1	2	0%	17%	20%
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	0	1	0	0%	17%	0%
Outras		1		0%	17%	0%
Total	6	6	10	100%	100%	100%

Para além das recomendações indicadas, cabe referir, pela sua importância e por se tratar de uma situação recorrente desde 2002, que o Tribunal de Contas recomendou¹, em sede de acompanhamento

¹ De notar que também o Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2003 foi aprovado em plenário geral de 19 de Dezembro de 2006, na sequência da apresentação da conta definitiva ao Tribunal em 11 de Abril de 2006.

² As recomendações neste subsector só no Parecer sobre a Conta de 2005 é que foram numeradas e apresentadas de forma tipificada.

da execução do orçamento de 2006, ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, a elaboração, sob a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente quanto à 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, com metas devidamente calendarizadas e responsáveis definidos. A implementação desta recomendação tem vindo a ser devidamente acompanhada pelo Tribunal² com base em informação a este fornecida trimestralmente.

Recomendações não acolhidas

Relativamente às recomendações não implementadas (10), a maioria (6) respeita a observações de “legalidade e regularidade”, seguindo-se a “correção de valores apresentados na conta” e a “economia, eficiência e eficácia da gestão”.

a) Legalidade e regularidade

No que respeita a estas recomendações, a seguir indicadas, já vinham sendo formuladas em pareceres anteriores a 2004 e prendem-se com o incumprimento dos prazos estipulados para a publicação de alterações orçamentais e com a inexistência de diploma legal que regulamente as normas de consolidação de contas do sistema da segurança social.

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, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

O Tribunal recomenda que seja dado cumprimento ao estipulado no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, na medida em que constituem um importante factor de transparência na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas.

As outras 4 recomendações foram formuladas pela primeira vez, em 2006, aquando da aprovação dos Pareceres de 2003, 2004 e 2005 e decorrem essencialmente da implementação do POCISSSS, da entrada em vigor da nova lei de enquadramento orçamental, das sucessivas leis de bases da segurança social e respectiva lei do financiamento, e são as seguintes:

Elaboração dos Mapas da situação de Tesouraria (mapa XXVII-A – Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Sistema da Segurança Social e Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social);

A monitorização da contabilização das contribuições e cotizações nos subsistemas respectivos de modo a garantir a sua correcta imputação, uma vez que a afectação dos valores legalmente consignados ao subsistema previdencial de repartição terá reflexos no valor do saldo deste subsistema que, de acordo com o n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, deverá reverter para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para efeitos de capitalização;

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;

¹ Cfr. Relatório n.º 1/2007 (AEOSS), disponível em www.tcontas.pt.

² Cfr. Relatório n.º 3/2007 (AEOSS), disponível em www.tcontas.pt.



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) Correção dos valores apresentados na conta

No que concerne à tipologia “correção de valores apresentados na conta” não foram acolhidas as recomendações seguintes:

A elaboração de um Mapa de Fluxos de Caixa consolidado que respeite na íntegra o modelo constante do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), bem como, evidencie em parcela autónoma o montante que ainda subsiste por reconciliar no sentido de aumentar a transparência e a coincidência de saldos entre este mapa e a conta de execução orçamental;

Reclassificação das dívidas segundo critérios de exigibilidade, o desenvolvimento de diligências necessárias à obtenção de decisão política com vista à resolução dela dependentes, bem como a melhoria da informação constante do anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Por fim, não foram ainda acolhidas as recomendações formuladas neste âmbito, a saber:

Desenvolvimento das 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 do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto e do n.º 5 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho;

Implementação de procedimentos que permitam verificar no SIF, em qualquer momento, quais as contas bancárias que se encontram activas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal congratula-se pelo acolhimento, total ou parcial, dado à maior parte das recomendações que formulou nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre a Conta da Segurança Social de 2004.

Reitera, porém, a necessidade de ser dada continuidade à implementação das recomendações parcialmente acolhidas, bem como especial atenção às recomendações não acolhidas no sentido de se caminhar para umas contas públicas fidedignas e transparentes e para uma melhor gestão dos dinheiros públicos.



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, em 19 de Dezembro de 2007

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

João Pinto Ribeiro, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Carlos Manuel Botelho Moreno

Helena Maria Ferreira Lopes



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



José Luís Pinto de Almeida



Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro



António José Avérous Mira Crespo



Manuel Roberto Mota Botelho



Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



António Manuel dos Santos Soares



Tribunal de Contas

José Manuel Monteiro da Silva

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

FUI PRESENTE,

(António Francisco Lima Cluny)