



Tribunal de Contas

**Parecer sobre
a Conta Geral do Estado
de 2007**

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 2007
VOLUME I



SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Tendo em conta as observações feitas neste Parecer sobre a actividade financeira da Administração Central é possível concluir, em síntese, o seguinte:

- ◆ O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado em 1997 e anunciado como tendo “um significado histórico”, dado representar “um instrumento indispensável para dotar o Estado de um sistema de contas adequado às necessidades de uma Administração Pública moderna”, em 2007, dez anos após a sua aprovação, continuava por implementar na maior parte dos organismos públicos. Este adiamento sucessivo constitui um estrangulamento relevante no processo de melhoria da fiabilidade e transparência das contas públicas, impedindo que a sua relevação numa óptica de caixa seja complementada por uma relevação numa óptica de acréscimo (“accrual”).
- ◆ Também o regime da tesouraria do Estado, aprovado em 1999, anunciado como visando a optimização da gestão global dos fundos públicos, decorridos oito anos após a sua entrada em vigor, continua a não ser cumprido por todos organismos, inviabilizando a centralização de fundos na tesouraria do Estado.
- ◆ As deficiências detectadas no sistema de controlo interno bem como o incumprimento das disposições legais que regulam a contabilização das receitas e os procedimentos utilizados têm como consequência não ser possível garantir que o valor da receita orçamental efectivamente obtida corresponda ao inscrito na Conta Geral do Estado de 2007.
- ◆ A assunção de encargos sem dotação orçamental suficiente manteve-se em 2007, tendo continuado a transitar para o ano seguinte elevados montantes de encargos vencidos, assim como a prática ilegal de liquidação de encargos por operações específicas do Tesouro. Estas situações põem em causa a fiabilidade da Conta, ao impedirem que esta reflecta, integralmente, as despesas do Estado, sendo certo que, na sequência de sucessivas recomendações do Tribunal, a referida prática ilegal se encontra corrigida desde a Lei do Orçamento do Estado para 2008.
- ◆ A informação constante da Conta relativa à execução do PIDDAC, ao considerar, em alguns mapas, saldos transitados na posse dos serviços – o que sobrevaloriza os montantes da despesa realizada – e em outros, dados de despesa efectiva, não permite a respectiva comparabilidade.
- ◆ 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 na 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 de 2007 e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado, na óptica da contabilidade pública.

No que concerne especificamente à apreciação da situação financeira da Segurança Social em 2007, observa-se que no final do ano ainda não tinha sido concluída a implementação do conjunto das aplicações que integram o Novo Sistema de Informação da Segurança Social, verificando-se que se justifica ainda uma posição de reserva sobre a Conta da Segurança Social de 2007 dado que:

- ◆ Os constrangimentos que, apesar das melhorias verificadas, continuaram a influenciar 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 da generalidade das contas patrimoniais, acolhendo, aliás, recomendações 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, com possíveis consequências ao nível dos resultados apurados, não tendo sido possível também, por falta de reconciliações e certidões bancárias, confirmar todos os saldos contabilísticos apresentados em disponibilidades.

O Tribunal sublinha ainda os seguintes aspectos:

- ◆ 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 2007, ascendiam a € 2.006,4 milhões, dos quais € 1502,8 milhões (74,9%) respeitam a entidades do sector da saúde.
- ◆ A ausência na Conta Geral do Estado de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial e as divergências apuradas em auditoria entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal não permitem emitir opinião sobre o valor inicial do património do Estado, nem sobre as operações realizadas em 2007, nem sobre o seu valor final.
- ◆ Os encargos plurianuais assumidos, nomeadamente no âmbito das parcerias público-privadas, não constam da Conta, o que constitui uma lacuna, face aos elevados montantes envolvidos e ao seu reflexo na situação financeira do Estado. O Tribunal chama a atenção para a necessidade de ser fixado o limite dos compromissos a assumir anualmente com essas parcerias e melhorada a informação sobre a despesa futura resultante dos encargos já assumidos.
- ◆ No âmbito da operação de cessão de créditos para titularização realizada em 2003 foram efectuadas até 2007 substituições de créditos no montante de € 3.734 milhões, dos quais € 3.187 milhões são relativos a dívidas fiscais e € 547 milhões a dívidas à segurança social, o que representa 32,6% do valor global da carteira de créditos inicialmente cedida e salienta bem as fragilidades dessa carteira. Esta situação demonstra também a necessidade de serem criados mecanismos de controlo que evitem a existência de créditos em cobrança passíveis de virem a ser declarados inexistentes ou inexigíveis.

No sentido de serem superados os problemas que, de modo estrutural e recorrente, afectam a fiabilidade da Conta, o Tribunal tem vindo a formular 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 as Contas de 2004 e 2005.



Tribunal de Contas

Handwritten signature

O Tribunal, embora verificando que estas recomendações foram acolhidas na sua maioria, total ou parcialmente, considera que há 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 formula neste Parecer um conjunto de 81 recomendações, parte das quais já efectuadas em pareceres anteriores, certo de que serão assumidas como uma prioridade pela Assembleia da República e pelo Governo.



Considerações Preambulares



CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, inserindo-se na competência da Assembleia da República tomar as contas do Estado com aquele parecer.

O presente Parecer tem por objecto a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2007, recebida neste Tribunal a 30 de Junho de 2008.

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 capítulos II e III 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 previstos na lei de enquadramento orçamental.

O presente Volume está organizado em quatro partes.

No Capítulo I 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 2007 apresentada pelo Governo.

No Capítulo II procede-se à apreciação da actividade financeira da Administração Central, 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.

Por sua vez, no Capítulo III aprecia-se a actividade financeira da Segurança Social e está organizado do mesmo modo que o Capítulo II.

Finalmente, no Capítulo IV analisa-se a sequência dada às recomendações formuladas pelo Tribunal nos Pareceres sobre as Contas de 2004 e 2005.

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 3 do Volume I.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO I
ENQUADRAMENTO



I – ENQUADRAMENTO GERAL

Nesta primeira parte faz-se o enquadramento geral do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2007, em duas vertentes.

A primeira respeita à envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2007. A segunda à síntese 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 “Envolvente económica” termina com a apresentação de um quadro que pretende reflectir as tendências recentes da economia portuguesa, através da evolução dos principais indicadores económicos no período 2005-2007. 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/2007.

1.1 – Envolvente económica

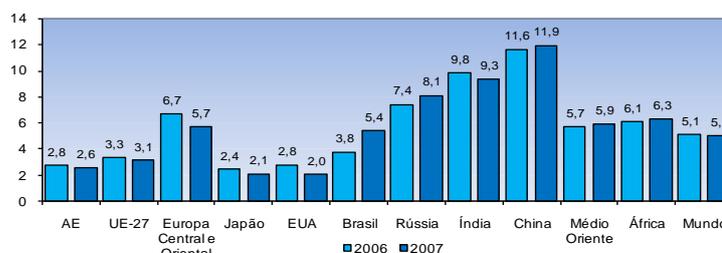
Este capítulo descreve e avalia a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2007, estando organizado da seguinte forma: (1) análise da envolvente externa; (2) avaliação do comportamento da economia portuguesa em 2007; (3) análise comparativa entre o quadro macroeconómico efectivamente observado e o cenário base que enquadrou o OE/2007; (4) síntese e avaliação das principais medidas de política económica; e (5) condicionantes estruturais com maior impacto sobre as contas públicas nacionais.

1.1.1 – Envolvente Internacional

1.1.1.1 – PIB e comércio internacional

Em 2007, a economia mundial continuou a apresentar um forte ritmo de crescimento, 5%, inferior em apenas 0,1 pontos percentuais ao verificado em 2006. Manteve-se igualmente a tendência para um crescimento mais acentuado no grupo de países menos desenvolvidos, o que tem determinado, a par de uma elevação do nível de vida da população mundial, um aumento persistente da procura de recursos naturais e, portanto, uma pressão acrescida sobre os respectivos preços.

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

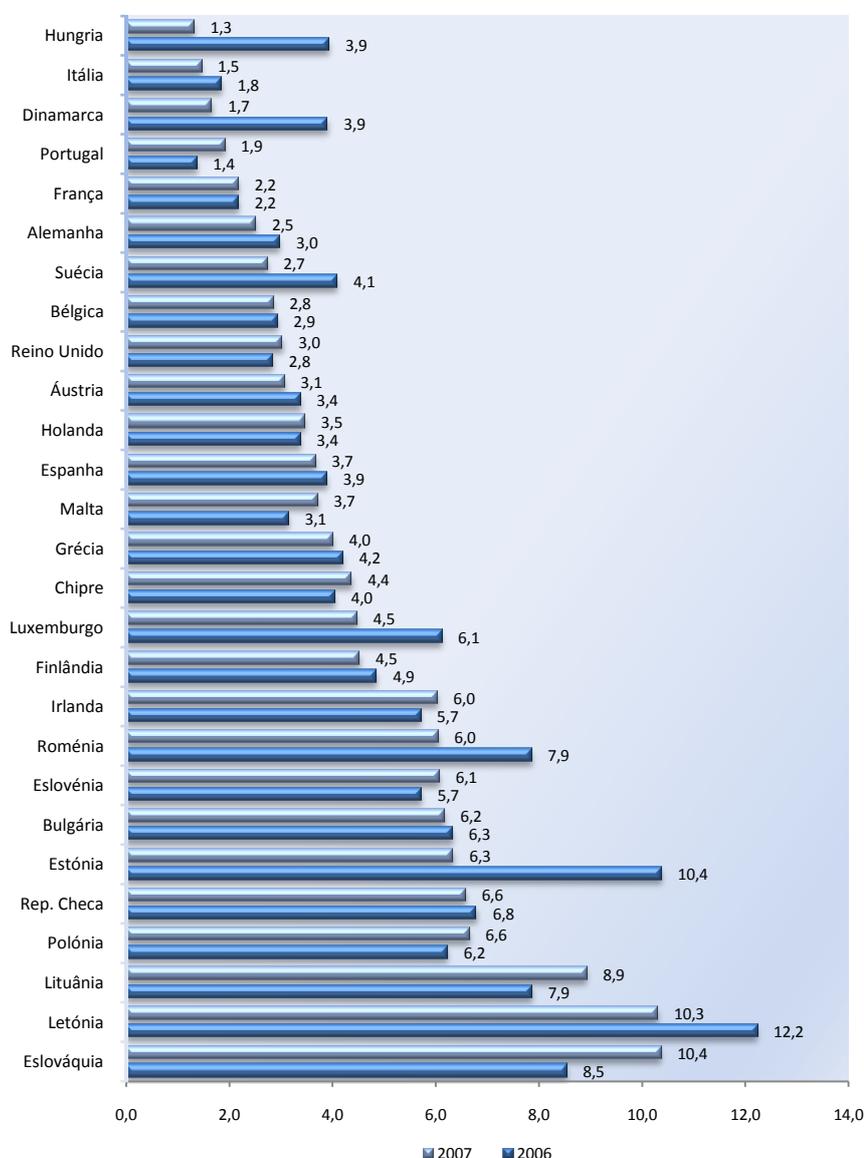


Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2008

O Gráfico I.1 revela que as taxas de crescimento do PIB por regiões pouco se alteraram entre 2006 e 2007. Verifica-se que a economia chinesa continuou a liderar o crescimento mundial (11,9%), seguida da Índia (9,3%), enquanto no pólo oposto se situaram o Japão (2,1%), os EUA (2%) e o conjunto de países que integram a área do euro (2,6%).

A desagregação da taxa de crescimento da União Europeia por cada um dos 27 países é apresentada no Gráfico I.2. Tal como em 2006, os países da Europa Central e de Leste apresentaram, em geral, taxas de crescimento mais elevadas do que os restantes países da União Europeia. Portugal deixou de ser o país com a taxa de crescimento mais baixa, continuando, porém, a ser um dos que menos cresceu, apenas se tendo registado taxas mais baixas na Hungria, Itália e Dinamarca.

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



Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2008



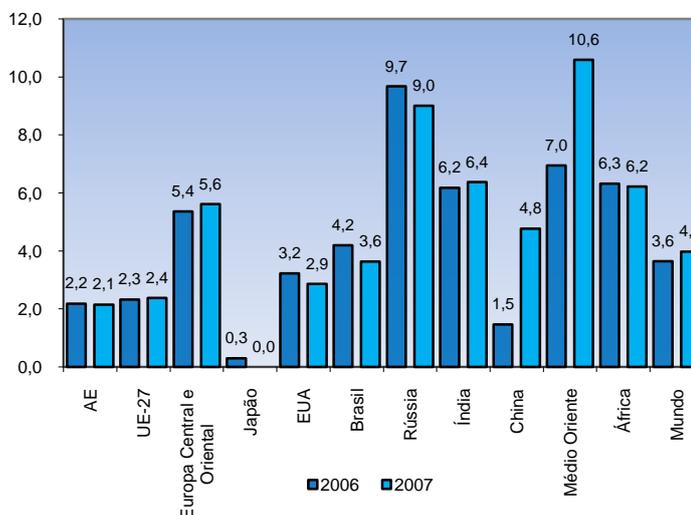
Verifica-se que na maior parte dos casos também as taxas de crescimento na UE pouco variaram em 2007 relativamente ao ano anterior. Assistiu-se, no entanto, a quebras importantes na Hungria, Dinamarca, Suécia, Luxemburgo, Roménia, Estónia e Letónia, apenas se registando aumentos significativos das taxas de crescimento na Lituânia e na Eslováquia.

No que se refere ao comércio mundial, prosseguiu em 2007 a tendência de crescimento observada nos anos anteriores, com um aumento das exportações de bens e serviços de 7,1%, mas a um ritmo inferior ao dos três anos anteriores. Nas economias avançadas registou-se um crescimento das exportações de 5,9% e nas dos países emergentes e em desenvolvimento um crescimento de 9,5%; os números correspondentes para as importações foram 4,5% e 14,2%, respectivamente. Quanto à área do euro, em 2007 a taxa de crescimento das exportações de bens e serviços, 6%, foi superior à das importações, 5,4%.

1.1.1.2 – Inflação, preço do petróleo e taxas de câmbio

Em 2007, as taxas de inflação foram muito semelhantes às registadas em 2006, excepto na China e no Médio Oriente, regiões em que a inflação aumentou mais de 3 pontos percentuais, para 4,8% e 10,6%, respectivamente. A nível mundial, a taxa de inflação aumentou 0,3 pontos percentuais, para 4%. Na União Europeia, a taxa de inflação subiu uma décima, fixando-se em 2,4%.

Gráfico I.3 – Taxas de inflação

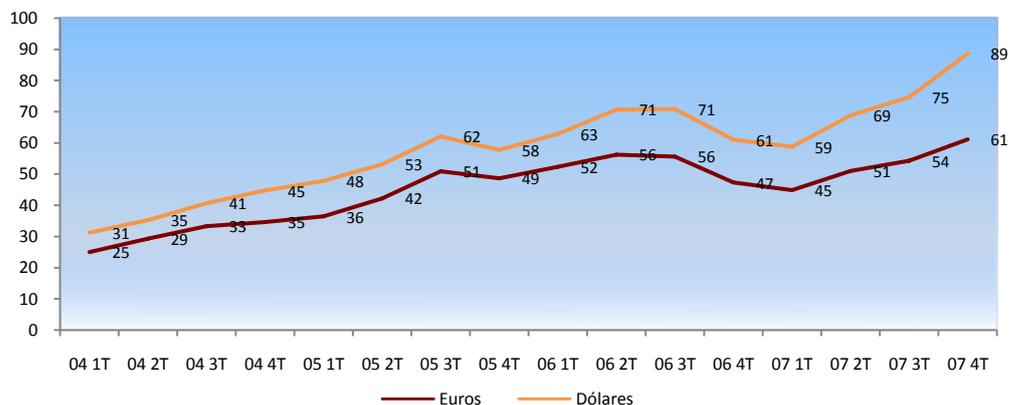


Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2008

Durante 2007, o preço do barril do petróleo retomou uma tendência ascendente, após a interrupção verificada no final de 2006. Contudo, as taxas de inflação não foram afectadas significativamente por esta evolução, o que terá ficado a dever-se, em parte, ao facto de, em termos reais, só no final de 2007 o preço do petróleo se ter aproximado dos níveis atingidos na sequência do segundo choque petrolífero, de 1979.

O Gráfico I.4 mostra a evolução do preço do barril de Brent em euros e em dólares de Janeiro de 2004 a Dezembro de 2007.

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



Fonte: Banco Central Europeu. Médias trimestrais.

Nos países da área do euro, o aumento do preço do crude em dólares continuou a ser atenuado pela apreciação da moeda europeia em relação ao dólar (ver Gráfico I.5). Com efeito, de Dezembro de 2006 a Dezembro de 2007 o euro passou de 1,32 para 1,46 dólares, ou seja, apreciou-se 10%, uma variação semelhante à que se tinha registado no ano anterior.

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



Fonte: Banco Central Europeu. Médias mensais.

De acordo com dados do Banco de Pagamentos Internacionais, a taxa de câmbio efectiva real do euro apreciou-se cerca de 3%, prossequindo a tendência dos anos anteriores. Esta evolução contrasta com a do dólar norte-americano, da libra esterlina e do iene japonês, que se depreciaram mais de 4%.

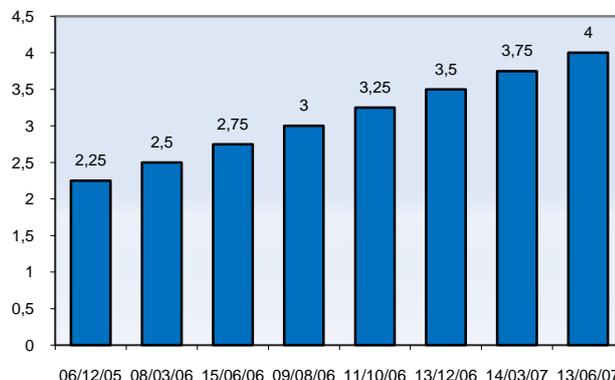


1.1.1.3 – Taxas de juro

O ano de 2007 ficou marcado pelo eclodir da crise do subprime. Esta crise está associada ao incumprimento no segmento do crédito para aquisição de bens imobiliários concedido a clientes de maior risco. A revenda destes créditos a outras instituições, ao mesmo tempo que proporcionava novos fundos para este tipo de operações, disseminou o risco pelo sistema financeiro. Enquanto a economia americana cresceu a ritmo elevado aqueles clientes conseguiram cumprir as suas obrigações. Todavia, o abrandamento do crescimento da economia e a queda dos preços da habitação levou à acumulação de crédito mal-parado, levando à falência de empresas directamente envolvidas na concessão de crédito naquele segmento, bem como das que contribuíram para o seu financiamento através da compra de títulos emitidos com base naqueles créditos.

A incerteza associada a esta crise e às flutuações dos preços do petróleo e de outras matérias-primas reflectiu-se na evolução das taxas de juro oficiais. Os bancos centrais viram-se confrontados com a opção de subir as taxas de juro, para combater as pressões inflacionistas, ou baixá-las para estimular o crescimento. Após um longo período de inacção, e perante a expectativa de uma recessão, a Reserva Federal norte-americana optou pela segunda via, reduzindo a sua taxa de juro de referência em um ponto percentual, de 5,25% para 4,25%, nos últimos quatro meses de 2007. Pelo contrário, o Banco Central Europeu optou por manter a tendência ascendente dos últimos anos (Gráfico I.6), aumentando a sua principal taxa de juro de referência 0,25 pontos percentuais em Março, para 3,75%, e em Junho, para 4%.

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



Fonte: Banco Central Europeu

Neste contexto, assistiu-se a subidas das taxas de juro nominais de curto prazo nas principais economias. Na área do euro, de 3,1% para 4,3%, nos EUA de 5,2% para 5,3%, no Reino Unido de 4,9% para 6% e no Japão de 0,3% para 0,8%. As taxas de juro nominais de longo prazo também subiram na área do euro, de 3,8% para 4,3%, e no Reino Unido, de 4,4% para 5,1%, mas desceram ligeiramente nos EUA, de 4,8% para 4,6%, e no Japão, de 1,74% para 1,68%.

As taxas de juro reais de curto prazo também aumentaram em 2007, tendo a maior subida ocorrido na área do euro, de 0,9% para 2%, embora permanecessem inferiores às praticadas no Reino Unido, 3,5%, e nos EUA, 2,6%. Na área do euro, as taxas de juro reais de longo prazo aumentaram, de 1,6% para 2,1%, ficando abaixo, contudo, das verificadas no Reino Unido, 2,6%, e no Japão, 2,2%, e um pouco acima da dos EUA, 2%.

1.1.1.4 – O sector financeiro e a crise do *subprime*

No segundo semestre de 2007 era já claro que se vivia uma crise difícil de contabilizar em termos de activos em risco junto do sistema financeiro. Embora os bancos portugueses não tivessem uma exposição directa ao problema, o contágio existiu. Assim, o custo de financiamento em face de uma atitude de grande cautela dos intermediários internacionais, a reavaliação das carteiras em face de novos elementos de risco e a redução do valor das comissões de serviços, tiveram implicações no sector bancário português. Os critérios de exigência na concessão do crédito tornaram-se mais rigorosos e o spread das operações activas aumentou. Por sua vez a queda dos resultados do sector bancário, ou de parte deste, leva à queda das cotações na Bolsa.

Para além daqueles efeitos indirectos sobre a economia portuguesa, haverá ainda que indicar que em Agosto de 2007 se iniciou um período de grande volatilidade nos valores das reservas excedentárias na área do euro. O aumento da volatilidade torna as instituições financeiras mais cautelosas na concessão de crédito pois aumenta o risco de impossibilidade da obtenção das reservas necessárias para o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela autoridade monetária. O aumento da volatilidade estará também associado a uma desconfiança quanto à possibilidade de outras instituições financeiras, a quem poderiam ceder os fundos em excesso através do mercado interbancário, conhecerem uma evolução desfavorável que as torne incapazes de proceder ao reembolso.

1.1.1.5 – Finanças públicas

Em 2007, prosseguiu na União Europeia a tendência para a redução do défice orçamental, que registou um decréscimo de 1,3% para 0,6% do PIB. A maioria dos países da União que em 2006 haviam registado um défice orçamental conseguiu reduzir esse défice em 2007, e nos que não o conseguiram observaram-se aumentos pouco significativos (até 0,8 pontos percentuais). O objectivo do equilíbrio orçamental pareceu estar a ser atingido. De facto, apenas a Hungria e a Grécia não atingiram a meta dos 3% em 2007, quando em 2004 eram 11 os países com défices superiores a 3% do PIB.

Nos Estados Unidos e no Japão, países nos quais a política orçamental tem sido usada de forma mais activa para estabilizar a economia, o défice orçamental em percentagem do PIB aumentou de 2,1% para 2,8% e de 1,4% para 2,2%, respectivamente (Quadro I.1).

Quadro I.1 – Percentagem do saldo orçamental no PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AE	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6
UE	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,4	-1,4	-0,9
EUA	-0,3	-3,7	-4,8	-4,3	-3,1	-2,1	-2,8
Japão	-6,3	-8,0	-7,9	-6,2	-6,7	-1,4	-2,2

Fonte: AMECO, Comissão Europeia, Outubro de 2008

Também o peso da dívida pública no PIB voltou a diminuir na União Europeia, reduzindo-se em 2,6 pontos percentuais, para se situar em 58,7%. No Japão e nos Estados Unidos a tendência foi contrária, com o peso da dívida pública a aumentar 0,9 e 1,7 pontos percentuais, respectivamente (ver Quadro I.2). Deste modo, no Japão, o peso da dívida pública no PIB continuou a ter um valor bastante elevado, o triplo do verificado na União Europeia e nos EUA.



Quadro I.2 – Percentagem da dívida pública no PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AE	68,0	67,8	69,1	69,5	70,0	68,3	66,1
UE	60,8	60,2	61,8	62,2	62,7	61,3	58,7
EUA	55,5	57,9	61,3	62,3	62,7	62,2	63,1
Japão	145,1	153,6	159,5	167,1	177,3	171,9	173,6

Fonte: AMECO, Comissão Europeia, Outubro de 2008.

1.1.2 – A economia portuguesa em 2007

1.1.2.1 – Contas Nacionais

Em Portugal, o crescimento do PIB em 2007, 1,9%, foi o mais elevado desde 2001. Permaneceu, contudo, abaixo das taxas de crescimento verificadas na área do euro, 2,6%, e na União Europeia, 3,1%.

A evolução da taxa de crescimento homóloga (Gráfico I.7) mostra uma travagem da recuperação no segundo e terceiro trimestres de 2007, com uma nova aceleração no último trimestre.

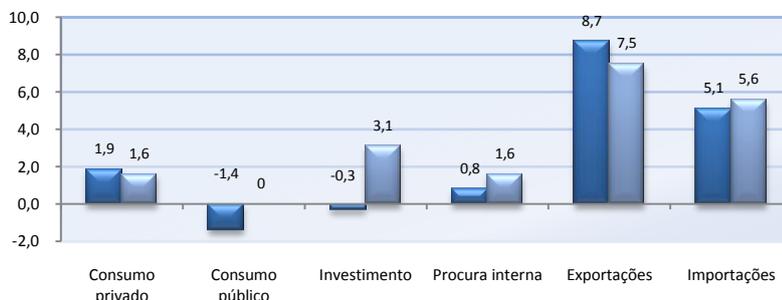
Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, Setembro de 2008

As exportações continuaram a ser o principal motor do crescimento (Gráfico I.8), apesar de uma redução da taxa de crescimento, de 8,7% para 7,5%. Esta redução foi compensada pelo maior crescimento das despesas de consumo final, de 1,1% em 2006 para 1,2% em 2007, e pela recuperação da formação bruta de capital fixo, que cresceu à taxa mais elevada desde 2001, 3,1%. No seu conjunto, a procura interna teve um crescimento de 1,6%, o dobro do verificado em 2006. De salientar ainda a evolução do consumo público, que passou de um decréscimo de 1,4% em 2006 para um crescimento nulo em 2007.

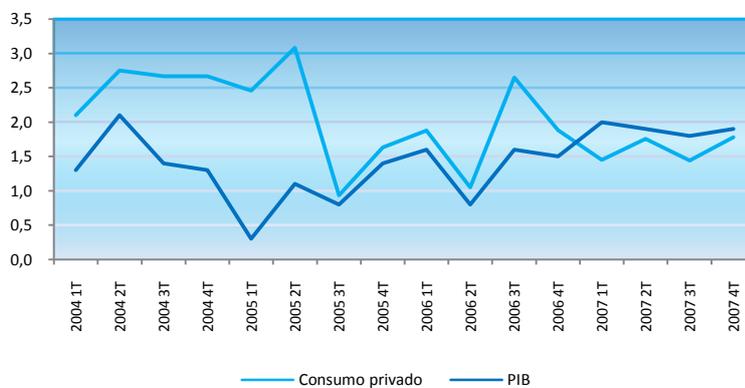
Gráfico I.8 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, Setembro de 2008.

Tal como em 2006, o comportamento do consumo privado ao longo de 2007 foi semelhante ao comportamento do PIB, embora apresentando sempre taxas de crescimento um pouco inferiores (ver Gráfico I.9). O aumento das taxas de juro e a difícil situação no mercado de trabalho, terão contribuído para esta situação.

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

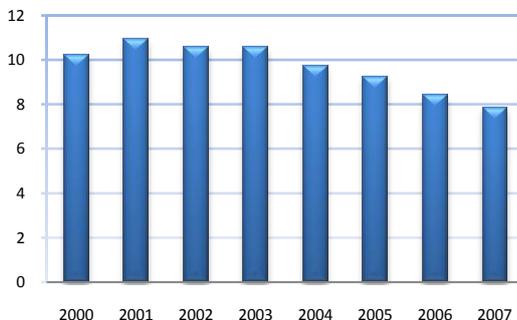


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, Setembro de 2008

No que respeita à taxa de poupança dos particulares em percentagem do rendimento disponível, 7,9% em 2007, manteve-se a tendência negativa (ver Gráfico I.10) que, desde 1995, se traduziu na redução da taxa de poupança em 5,3 pontos percentuais. Em sentido contrário continuou a evolução do endividamento, que atingiu 91% do PIB e 129% do rendimento disponível, valores que significam que, na última década, o endividamento dos particulares em percentagem do PIB quase duplicou.



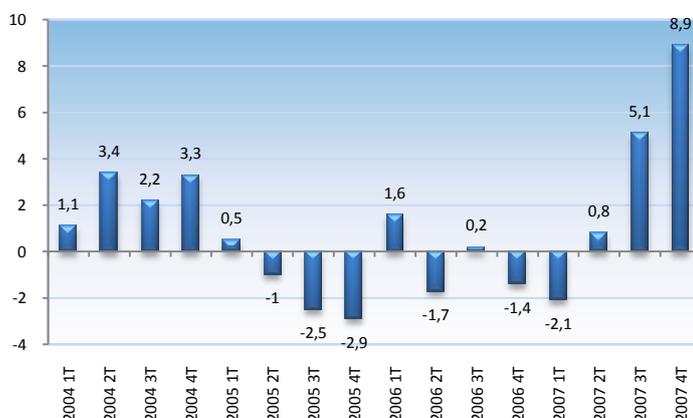
Gráfico I.10 – Taxa de poupança dos particulares (em % do rendimento disponível)



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2007

O crescimento da formação bruta de capital fixo, em 3,2%, após uma queda de 1,6% em 2006, foi o facto mais notável verificado em 2007, tendo-se devido quase inteiramente à evolução registada na segunda metade do ano (ver Gráfico I.11). De facto, mesmo a previsão habitualmente optimista incluída no cenário macroeconómico, 1,9%, que serviu de base ao Orçamento do Estado de 2007, foi claramente inferior ao valor observado. Para esta evolução contribuiu um comportamento menos negativo do investimento em construção, -0,2% em 2007 contra -5,4% em 2006, apesar de a aquisição de habitação pelas famílias continuar em queda, a aceleração do investimento em produtos metálicos e máquinas, 7,3% contra 4,8%, e a continuação de um ritmo elevado de crescimento do investimento em material de transporte, embora tenha sofrido uma quebra, 10,6% contra 13% em 2006. Relativamente a esta componente, o seu comportamento tem sido associado à aquisição de material de transporte aéreo e a alterações fiscais que influenciaram a compra de veículos comerciais, o que pode significar que se trata de um comportamento favorável transitório, não sustentado. De acordo com os dados do Inquérito de Conjuntura ao Investimento, do INE (Abril de 2008), os sectores da Construção, Electricidade, Gás e Água, Alojamento e Restauração, Actividades Financeiras, foram os sectores onde o investimento empresarial mais cresceu em 2007. Ainda segundo os mesmos dados, quase metade deste investimento ter-se-á destinado ao aumento da capacidade produtiva, enquanto cerca de 30% terá sido investimento de substituição.

Gráfico I.11 – Taxas de variação homóloga do investimento (2004 – 2007)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, Setembro de 2008.

A evolução da economia portuguesa foi ditada em 2007 pelo dinamismo do investimento e das exportações.

Como foi já referido, em 2007 as exportações tiveram um bom desempenho no conjunto do ano. No entanto, as variações homólogas revelam uma clara tendência para o abrandar do seu ritmo de crescimento: de 9,8% no quarto trimestre de 2006, a taxa de variação homóloga reduziu-se para 5,4% no final de 2007. Em sentido contrário, a taxa de variação homóloga das importações registou uma aceleração, passando de 4,9% no final de 2006 para 7,5% no final de 2007. Esta evolução, contudo, não impediu que o défice da balança de bens e serviços em percentagem do PIB voltasse a cair quase um ponto percentual em 2007.

Contrariando a tendência dos últimos anos, a quota portuguesa nas exportações mundiais de mercadorias aumentou muito ligeiramente em 2007, de 0,36% para 0,37%, como se evidencia no quadro seguinte. Países usualmente tomados como referência para Portugal, como a Irlanda, a Grécia e a Espanha, continuaram a ver diminuir, ou não aumentar, as suas quotas. No entanto, no seu conjunto, e apesar da apreciação do euro, os países da área do euro, e da União Europeia, conseguiram um aumento do seu peso nas exportações mundiais de mercadorias.

Quadro I.3 – Quotas mundiais de exportações de mercadorias (incluindo comércio intra-comunitário)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Irlanda	1,35	1,37	1,23	1,15	1,06	0,91	0,88
Grécia	0,19	0,16	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17
Espanha	1,90	1,95	2,08	2,00	1,86	1,79	1,76
Portugal	0,39	0,40	0,42	0,39	0,37	0,36	0,37
AE	31,66	32,23	33,12	32,44	30,59	29,70	30,12
UE	40,23	41,00	41,89	41,20	39,21	38,48	38,55

Fonte: AMECO, Comissão Europeia, Outubro de 2008.

O principal destino das exportações portuguesas continuou, destacadamente, a ser Espanha, com um peso relativo de 26,7%, para onde, em 2007, as exportações aumentaram 10,2% em termos nominais. Quanto ao segundo destino mais importante, a Alemanha, com 12,5%, verificou-se um crescimento de 6,8%, enquanto as exportações para França cresceram 9,1% em 2007, representando já 12% do total. Em sentido contrário, continuaram as exportações para o Reino Unido, que voltaram a decrescer, 4,6%, passando o seu peso relativo para 5,8%. Após um forte aumento em 2006, as exportações para os Estados Unidos também diminuíram, 19,6%, passando a representar 4,5% das exportações totais, valor igual ao que em 2007 foi atingido por Angola, para onde se assistiu a um importante aumento das exportações, 39%, embora inferior ao observado em 2006, 50,7%.

De referir, também, o aumento das exportações de máquinas e aparelhos para a Malásia e de veículos e outro material de transporte para a Alemanha, e a redução das exportações de máquinas e aparelhos para os Estados Unidos.

No seu conjunto, as exportações de bens intermédios e de bens de equipamento continuaram a crescer a bom ritmo em termos nominais, 12,9% e 14%, respectivamente, valores próximos dos registados em 2006, 15,5% e 13,6%, tendo sido estas as categorias que, nos dois anos, mais contribuíram para o crescimento das exportações de mercadorias.

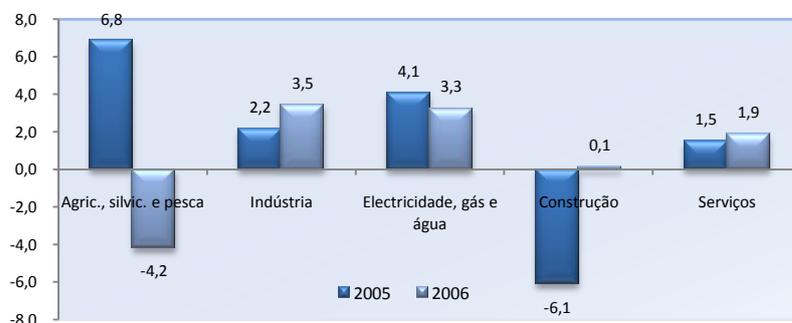
Do lado das exportações de serviços, é de destacar o forte crescimento verificado nas categorias Turismo, 10,8% em 2007, depois de 7,6% em 2006, Transportes, 14,3% contra 23,1%, Comunicação,



34,2% contra 16,7%, e Construção, 43,6% contra 41,1%, tendo sido estas categorias as que mais contribuíram para o crescimento das exportações de serviços, em que se observou um crescimento de 15,2%, que compara com 15,6% em 2006.

Através da análise da evolução do PIB por sectores (Gráfico I.12), verifica-se que em 2007 se registou uma aceleração do crescimento real do valor acrescentado bruto na indústria, de 2,2% para 3,5%, e nos serviços, de 1,5% para 1,9%. A construção recuperou ligeiramente, 0,1%, após a acentuada quebra a que se assistira em 2006, -6,1%, enquanto o sector da electricidade, gás e água abrandou o seu ritmo de crescimento, 3,3% contra 4,1%. Na agricultura, sector mais vulnerável às condições climáticas, passou-se de um crescimento de 6,1% para uma quebra de 4,2%.

Gráfico I.12 – Taxas de crescimento anual do VAB por sectores



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2007

1.1.2.2 – Mercado de trabalho

Em 2007, pela primeira vez, a taxa de desemprego em Portugal, 8%, foi mais elevada do que no conjunto dos países da União Europeia, 7,1%, evolução que reflecte os diferentes ritmos de crescimento das economias.

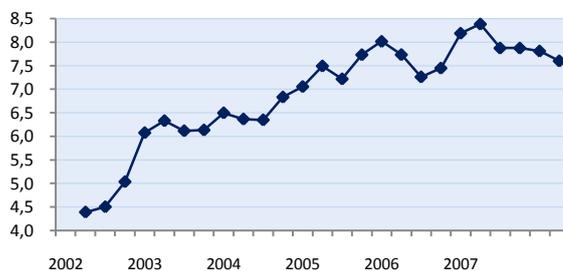
Quadro I.4 – Taxas de Desemprego (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EA15	7,6	7,9	8,1	8,1	7,7	7,0
EU27	8,9	9,0	9,0	8,9	8,2	7,1
Alemanha	8,4	9,3	9,8	10,7	9,8	8,4
França	8,6	9,0	9,3	9,2	9,2	8,3
Espanha	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5	8,3
Portugal	8,0	6,3	6,7	7,6	7,7	8,0
Estados Unidos	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6

Fonte: Eurostat

Pela análise da evolução ao longo de 2007, verifica-se que a taxa de desemprego registou um máximo de 8,4% no primeiro trimestre, tendo registado posteriormente valores mais reduzidos (Gráfico I.13). Esta redução, porém, carece de análise mais aprofundada, uma vez que o crescimento da economia não se situou a níveis susceptíveis de justificar a diminuição da taxa de desemprego observada.

Gráfico I.13 – Taxa de desemprego em Portugal (%)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Na análise da taxa de desemprego é necessário ter em conta que os movimentos migratórios influenciam de tal forma os valores calculados para a taxa de desemprego que estes podem perder significado. Dado que as estatísticas do emprego e do desemprego são obtidas através de um inquérito que tem por base o último Censo populacional, realizado em 2001, os valores relativos ao aumento do emprego efectivo, e conseqüente redução da taxa de desemprego, decorrentes da imigração, não são registados pelo inquérito. Por sua vez, a emigração conduz à diminuição do número de desempregados e da população activa, de acordo com o inquérito, e, portanto, a uma redução dos valores da taxa de desemprego calculados com base na informação ali apresentada. Deste modo, sem informação adequada sobre os movimentos migratórios, a taxa de desemprego calculada a partir do inquérito perde valor informativo. Embora os movimentos de emigração, que se reanimaram recentemente, determinem a redução da taxa de desemprego, esta evolução não pode ser interpretada no sentido de uma melhoria da conjuntura económica.

Um dos fenómenos que agravam a situação da economia portuguesa é representado pelos valores do desemprego de longa duração e de muito longa duração. O primeiro refere-se ao desemprego com uma duração superior a 6 meses e o segundo acima dos 24 meses. Saliente-se que, pela sua natureza, a continuação do desemprego afasta alguns trabalhadores desta categoria deixando de contarem para a estimativa da população activa. Durante o ano de 2007, os valores do desemprego de longa duração representaram entre 59% e 65% do total dos desempregados, e os do desemprego de muito longa duração entre 25,4% e 29%¹. Num passado recente, os valores mais elevados tinham-se registado no segundo trimestre de 2006, com 68% e 30,5%, respectivamente². Trata-se de um desemprego de natureza estrutural que as novas formas de especialização da economia portuguesa não levam a resolver, antes pelo contrário, levam a agravar³, e que afectam mais as mulheres do que os homens. Como se pode observar no Gráfico I.14, os valores para o total (homens e mulheres) apresentam uma ligeira tendência crescente desde o primeiro trimestre de 2002. Em valores anuais, o desemprego de longa duração encontrava-se, em 2007, 5,8 pontos percentuais acima do valor mais baixo registado desde 2002.

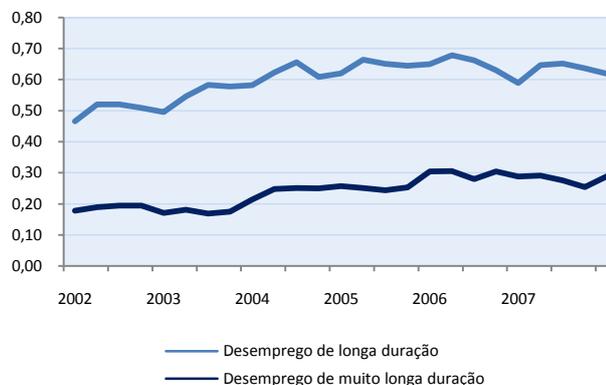
¹ No caso das mulheres, entre 32% e 37% para o desemprego de longa duração e entre 15% e 17% para o de muito longa duração.

² 37% e 17% para as mulheres.

³ Esta questão relaciona-se de forma imediata com a da pobreza, que adiante se analisará.



Gráfico I.14 – Desemprego de longa duração e de muito longa duração



O problema da duração do desemprego é determinado, entre outros factores, por uma reduzida procura de trabalho, pela procura de trabalhadores mais qualificados e pela fraca mobilidade dos trabalhadores. No seu último relatório¹, a OCDE recomenda que se prossiga na criação de uma maior flexibilidade da relação trabalhador-empregador. Relativamente à mobilidade dos trabalhadores há que considerar dois aspectos, o geográfico e o da formação. A mobilidade geográfica é bastante fraca, e os baixos níveis salariais, por um lado, e um mercado de habitação praticamente sem componente de arrendamento, por outro, não contribui para o seu aumento. De notar também que a adaptação de trabalhadores a novas aptidões é muito problemática no caso de trabalhadores não qualificados, pelo que não é razoável esperar a curto prazo uma redução significativa desta componente do desemprego.

No que respeita ao subsídio de desemprego, registou-se em 2007 uma redução do número de beneficiários, devido às alterações introduzidas em Novembro de 2006 ao regime jurídico aplicável².

Observou-se, também, um aumento dos contratos a termo, de 16,3% para 17,6% do total dos trabalhadores por conta de outrem. Embora este tipo de contratos permita uma melhor adequação da procura e da oferta individual de trabalho, o seu desenvolvimento reforça o desincentivo ao investimento em capital humano, seja a nível da empresa ou do próprio indivíduo, e determina alterações em termos de estabilidade social.

Relativamente ao enquadramento institucional do mercado de trabalho, é de assinalar a Lei 19/2007, de 22 de Maio, que criou o novo regime jurídico do trabalho temporário, regulando o licenciamento e o exercício da actividade de empresas de trabalho temporário, reduzindo a duração máxima dos contratos de trabalho temporário, visando igualmente a eliminação da sucessão de trabalhadores temporários e a termo no mesmo posto de trabalho, e a garantia do direito à formação profissional. De salientar também a publicação em Novembro do Livro Branco das Relações Laborais³, que fundamentou o novo Código do Trabalho, aprovado pela Assembleia da República já em 2008.

Com vista à divulgação e introdução no sistema de ensino das tecnologias de informação e comunicação foi aprovado por Resolução do Conselho de Ministros de 16-08-2007 o Plano

¹ *Economic Survey of Portugal, 25th June, 2008, OECD, Chapter 4.*

² Através do Decreto-Lei n.º 220/2006 de 3 de Novembro, que reduziu, em geral, a duração da atribuição do subsídio e dos seus montantes. Veja-se adiante, no Capítulo III, o ponto 3.5.

³ <http://www.mtss.gov.pt/docs/LivroBrancoDigital.pdf>

Tecnológico da Educação, em que assume maior relevo o programa e-oportunidades de acesso ao uso de computadores e ao uso da internet de banda larga a preços baixos.

1.1.2.3 – Preços

Medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), a taxa de inflação desceu de 3% em 2006 para 2,4% em 2007, aproximando-se dos valores registados noutros países europeus (Quadro I.5). Contudo, a taxa de variação homóloga acelerou nos últimos meses de 2007, impulsionada pelas categorias “Energia” e “Alimentares e bebidas transformados incluindo álcool e tabaco”.

Em termos de variação média, contribuíram para a redução da taxa de inflação o abrandamento dos preços nas categorias “Energia”, de 8,1% para 3,5%, “Alimentares e bebidas transformados incluindo álcool e tabaco”, de 4,1% para 2,6%, e dos “Serviços relacionados com transportes”, de 5,3% para 2,4%.

Quadro I.5 – Taxas de inflação (IHPC)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Portugal	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0	2,4
AE	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1
UE	3,2	2,5	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4

Fonte: AMECO, Comissão Europeia, Outubro de 2008.

1.1.2.4 – Produtividade e competitividade

A taxa de crescimento da produtividade em 2007 (PIB por pessoa empregue) foi a mais elevada em Portugal desde 2000, 1,9%, de acordo com dados da Comissão Europeia (AMECO, Outubro de 2008). Contudo, foi apenas a décima quarta mais elevada no conjunto da União Europeia. De facto, a baixa produtividade continua a ser uma característica da economia portuguesa. Desde 2000, o crescimento da produtividade em Portugal foi o sexto mais baixo entre os países da União Europeia.

A preços do ano 2000, a produtividade em Portugal em 2007 foi de € 25.745, face a um valor médio de € 57.709 na área do euro e de € 52.079 na União Europeia. Deste modo, a produtividade em Portugal representa menos de metade, 45%, da produtividade na área do euro e cerca de metade da produtividade na União Europeia.

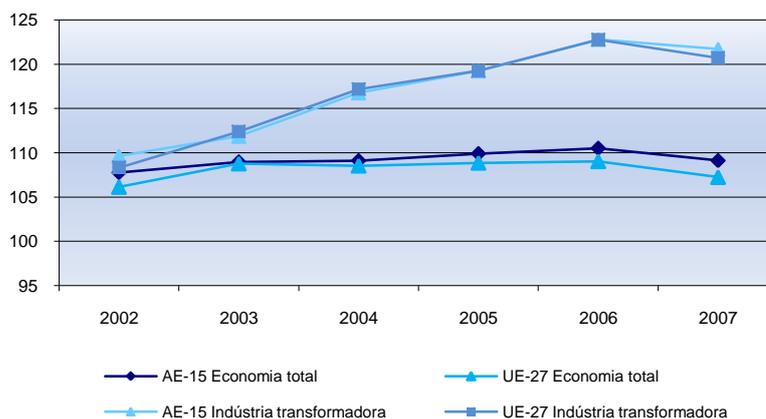
No caso particular da indústria transformadora, depois de um desempenho muito fraco em 2006, 0,5%, registou-se em 2007 a taxa de crescimento da produtividade mais elevada desde 2000, 5,9%, e uma das mais altas entre os países da União Europeia. O crescimento da produtividade neste sector superou mesmo o do conjunto da União Europeia, em que se registou um aumento de 3,4%, interrompendo a trajectória divergente observada nos três anos anteriores. Em valores absolutos, a produtividade na indústria transformadora terá sido de € 20.337 em 2007, ou seja, cerca de 33% da produtividade média na área do euro, € 60.876.

O crescimento da produtividade na indústria transformadora acima do que se verificou no conjunto da União Europeia terá contribuído para que o agravamento dos custos unitários do trabalho naquele sector face à área do euro e à União Europeia, que se verificara nos últimos anos, tenha sido interrompido em 2007. Quanto aos custos unitários do trabalho no conjunto da economia, a relativa



estabilidade que persistia desde 2003 deu lugar a uma redução, tanto relativamente à área do euro como à União Europeia (Gráfico I.15).

Gráfico I.15 – Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (Índice 1999 = 100)



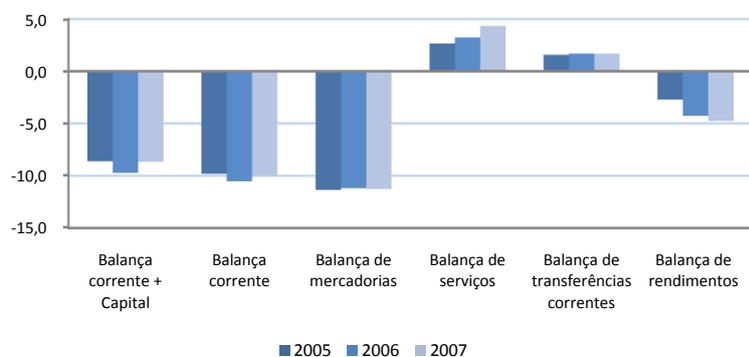
Fonte: Comissão Europeia, “Price and cost competitiveness”, Junho 2008.

1.1.2.5 – Balança de Pagamentos

A posição externa da economia nacional não se alterou muito nos últimos anos. Em 2007, 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, situou-se em 8,7%, tendo descido 0,6 pontos percentuais relativamente a 2006.

A Balança Corrente atingiu um saldo deficitário equivalente a 10,0% do PIB, praticamente igual ao do ano anterior (10,1%). O défice da Balança de Rendimentos continuou a tendência de agravamento verificada desde 2003, chegando aos 4,8% do PIB, enquanto o saldo da Balança de Transferências Correntes se manteve estável, em 1,7%. As transferências da União Europeia no âmbito da execução do III Quadro Comunitário de Apoio voltaram a aumentar, reflectindo-se no aumento do saldo positivo da Balança de Capital.

Gráfico I.16 – Saldos externos em % do PIB (2005-2007)



Fonte: Banco de Portugal, Boletim estatístico, Novembro de 2008.

Em percentagem do PIB, as necessidades líquidas de financiamento externo de Portugal diminuíram 0,7 pontos percentuais em 2007, de 9,3% para 8,6%. Para esta redução contribuiu a continuação da redução das necessidades de financiamento das Administrações Públicas, de 3,9% do PIB em 2006 para 2,7% do PIB em 2007.

Do lado do sector privado, manteve-se a tendência para a diminuição da taxa de poupança, 16,3% do PIB em 2005, 13,7% em 2006 e 12,6% em 2007. Uma vez que o investimento em percentagem do PIB tem permanecido quase constante, continua a agravar-se, portanto, a divergência entre poupança e investimento.

Em particular, a poupança dos particulares passou de 6,0% para 5,5% do PIB, o que, conjugado com uma diminuição das transferências de capital de 1,7% para 1,4%, fez com que a capacidade de financiamento dos mesmos tenha descido de 1,8% para 1,3% do PIB. Por sua vez, as necessidades de financiamento das sociedades não financeiras terão subido de 7,8% para 8,8% do PIB, reflectindo o aumento do investimento, de 12,1% para 13,1% do PIB.

Interessará analisar com algum detalhe o comportamento da poupança em Portugal. A continuação do abrandamento do crescimento da economia portuguesa conjugado com a subida das taxas de juro teria de ter consequências negativas no endividamento do sector privado não financeiro (SPNF), famílias e sociedades. No Quadro I.6 são apresentados os valores que ilustram esta situação.

Quadro I.6 – Situação financeira das famílias e sociedades do SPNF

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Euribor 3 meses	2,9	2,1	2,2	2,5	3,7	4,7
Famílias						
Endividamento, %PIB	68	73	78	83	88	91
Endividamento, %Rend. Disponível	97	103	110	116	123	129
Poupança corrente, %PIB	7,5	7,5	6,9	6,6	6,0	5,5
Sociedades						
Endividamento, %PIB	95	100	99	104	107	114
Poupança corrente, %PIB	7,6	8,2	8,1	6,6	5,0	4,3

Fonte: Banco de Portugal, Relatório de Estabilidade Financeira 2007



Verifica-se que o endividamento das famílias equivale a 15 meses e meio do rendimento disponível e, juntamente com o endividamento das sociedades, representa mais do dobro do valor do PIB (205%). Na área do euro, o valor do endividamento das famílias em relação ao PIB era de 60% em 2007, e, em relação ao rendimento disponível, de cerca de 93%¹. Trata-se, no entanto, de valores médios; evidenciando-se os valores referentes às famílias que se encontram endividadas, a situação em 2006/7 é bastante diferente, como se constata pelo Quadro I.7.

Quadro I.7 – Dívida e serviço da dívida em 2006/07

	Dívida/Rend. Anual	Dívida /Riqueza	Serviço Dívida/Rend. Mensal
Todas as famílias	0,93	0,263	0,114
Famílias endividadas	2,223	0,632	0,300

Fonte: IPEF, 2006/07².

Para as famílias endividadas, o esforço mensal com o serviço da dívida é muito elevado, 30%, representando o montante das dívidas respectivas, em média, 27 meses dos seus rendimentos. A par desta situação, assistiu-se à redução da poupança. A inovação financeira e a concorrência no sector bancário levaram a reduzir as restrições de liquidez das famílias que procuravam tomar decisões com base nos rendimentos futuros. Desta forma, o endividamento das famílias junto dos bancos foi aumentando em paralelo com a acrescida concorrência bancária e as antecipações de rendimentos, com a conseqüente redução da poupança. Este comportamento era facilitado pelo ambiente de estabilidade macroeconómica vivida em toda a União Europeia, e que se reflectia em Portugal em taxas de juro estáveis e reduzidas face aos valores do passado recente, dado que o elevado rating dos bancos nacionais lhes permitia a obtenção de fundos no mercado internacional a custos substancialmente mais baixos do que pela via dos tradicionais depósitos de clientes.

Todavia, é de assinalar que, apesar desta evolução, a taxa de variação do crédito a particulares tem vindo a decrescer nos últimos anos (veja-se o Quadro I.8), mantendo-se, contudo, a níveis superiores aos verificados na área do euro, onde nos dois últimos trimestres de 2007 se registaram taxas de 7,3% e 6,8%³. Mesmo o crédito à compra de habitação, que cresceu em Portugal 9,2%, cresceu 7% na área do euro. Se este crescimento do crédito tem um efeito estabilizador sobre a economia portuguesa, não deixa de agravar a situação financeira das famílias. O mesmo sucede com a evolução do crédito às sociedades.

¹ Financial Stability Review, June 2008, ECB.

² Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias, 2006/07, INE-B. Portugal, citado por Luísa Farinha, “O Endividamento das Famílias Portuguesas: Evidência Recente com Base nos Resultados do IPEF 2006-2007”, em Relatório de Estabilidade Financeira 2007, Banco de Portugal, pp. 141-64. Rendimento significa rendimento líquido declarado pelos inquiridos.

³ Financial Stability Review, June 2008, ECB.

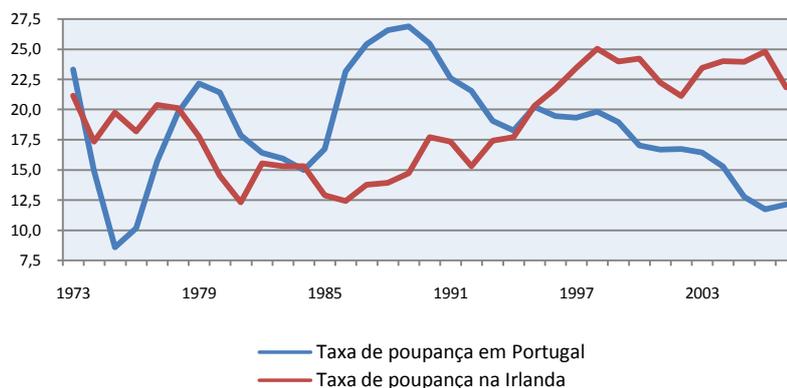
Quadro I.8 – Variação (%) do crédito concedido por Inst. Financeiras Residentes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(Euribor 3 meses)	2,9	2,1	2,2	2,5	3,7	4,7
Famílias	11,3	11,0	9,8	10,1	9,8	9,2
Sociedades	7,3	5,4	3,2	4,1	6,2	12,5

Fonte: Banco de Portugal, Relatório de Estabilidade Financeira 2007.

A evolução das necessidades de financiamento da economia portuguesa, assim como o endividamento das famílias e do saldo externo da balança corrente, são o reflexo da evolução da poupança a nível nacional. As taxas de poupança eram tradicionalmente elevadas em Portugal. Com efeito, comparando as taxas de poupança no nosso país com as de uma economia de dimensão semelhante, mas com maior sucesso no crescimento, como a Irlanda, verifica-se que, de 1960 a 2007, a taxa média em Portugal foi de 17,9% e na Irlanda de 18,5%¹, valores muito próximos entre si. Porém, de 1995 a 2007, a taxa de poupança foi de 23,1% na Irlanda e de 16,7% em Portugal. Se em ambos os casos a taxa média de poupança acompanhou o crescimento do produto, a evolução da poupança nas duas economias foi bem diferente, como se pode observar no gráfico seguinte.

Gráfico I.17 – Taxa de poupança da Irlanda e de Portugal



Fonte: AMECO, Comissão Europeia, Outubro de 2008.

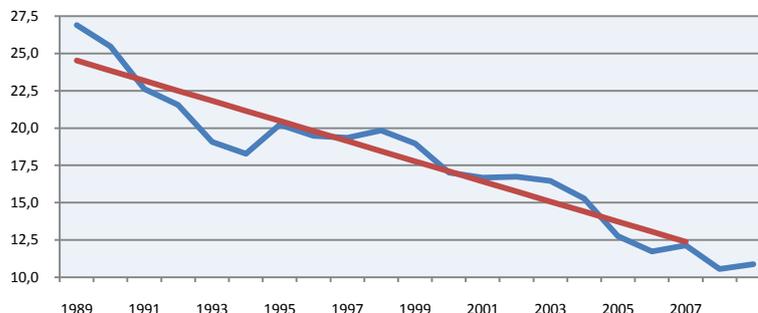
Verifica-se que, em Portugal, a taxa de poupança atingiu o seu valor máximo em 1989, 26,89%, sofrendo uma redução quase ininterrupta desde então (Gráfico I.18).

¹ “Gross National Savings” a dividir pelo PIB (nominal), em percentagem (AMECO, Outubro de 2008).



Handwritten signature and initials in the top right corner.

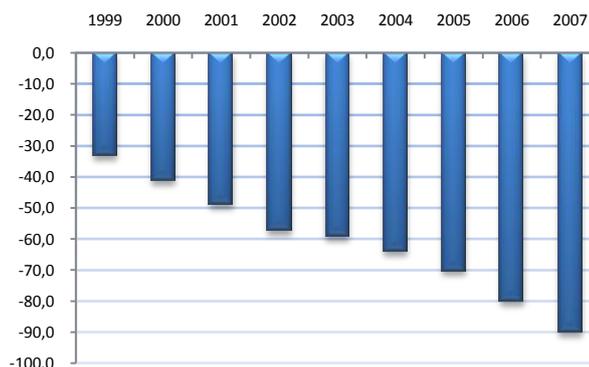
Gráfico I.18 – Portugal - Taxa de poupança e tendência



Em resultado destes comportamentos, verificou-se um novo agravamento da posição de investimento internacional da economia portuguesa, um indicador que captura aproximadamente o nível de endividamento externo da economia do país. Com efeito, no final de 2007 o valor deficitário era equivalente a 90% do PIB, o que representa um acréscimo de 10 pontos percentuais face a 2006, e quase o triplo do valor de 1999, 33% (Gráfico I.19).

A evolução da posição de investimento internacional da economia portuguesa resultou, principalmente, do investimento de carteira. De facto, os fluxos de investimento directo do exterior para Portugal e de Portugal para o exterior diminuíram em 2007, de 5,8% do PIB para 2,5% e de 3,6% do PIB para 2,8%, respectivamente. O agravamento da posição devedora ficou a dever-se, sobretudo, ao recurso do sistema bancário aos mercados externos para a obtenção de fundos para o seu financiamento.

Gráfico I.19 – Posição de investimento internacional (% do PIB)



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2007.

1.1.3 – Análise retrospectiva do cenário económico de base previsto no Orçamento do Estado para 2007

1.1.3.1 – 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 Orçamento do Estado para 2007, os valores efectivamente observados, e os desvios entre ambos.

Quadro I.9 – Cenário macroeconómico

	Desvio entre o cenário observado e o cenário base do OE/2007 (1)	Cenário observado	Cenário base OE/2007
Taxa de crescimento real:			
PIB	0,1	1,9	1,8
Procura interna	0,7	1,6	0,9
Consumo privado	0,3	1,6	1,3
Consumo público	1,3	0,0	-1,3
Formação Bruta de Capital Fixo	1,3	3,2	1,9
Exportações	0,3	7,5	7,2
Importações	1,9	5,6	3,7
Outras variáveis:			
Emprego	-0,8	0,2	1,0
Taxa de desemprego	0,5	8,0	7,5
Deflator do PIB	0,4	3,0	2,6
Taxa de inflação (IPC)	0,4	2,5	2,1

(1) Em pontos percentuais.

Fontes: Relatório do Orçamento do Estado para 2007, INE, Contas Nacionais Trimestrais, 3º Trimestre de 2008 e Banco de Portugal, Relatório Anual 2007.

Apesar de um melhor desempenho global, as previsões contidas no Relatório do Orçamento do Estado para 2007, quando comparadas com anos anteriores, mantiveram algumas das deficiências características dos últimos anos:

- ◆ o consumo público que se previa diminuir 1,3%, manteve-se ao nível do ano anterior;
- ◆ o deflator do PIB cresceu mais que o previsto (3% contra 2,6%);
- ◆ a taxa de inflação foi superior à prevista (2,5% contra 2,1%).

As previsões para a evolução do emprego e da taxa de desemprego também se revelaram demasiado optimistas. De facto embora se previsse um crescimento de 1% para o emprego este foi apenas de 0,2%, enquanto que a taxa de desemprego subiu para 8% em vez dos 7,5% previstos.

No entanto, as previsões relativas ao desempenho macroeconómico contidas no Relatório do Orçamento do Estado para 2007 acabaram por ser pessimistas em alguns aspectos:

- ◆ o PIB cresceu um pouco mais que o previsto (1,9% contra 1,8%);
- ◆ a procura interna cresceu mais 0,7 pontos percentuais do que o previsto (1,6% contra 0,9%);



- ◆ o consumo privado cresceu 0,3 pontos percentuais mais que o esperado (1,6% contra 1,3%);
- ◆ o investimento (FBCF) apresentou um elevado desempenho face ao previsto, registando um crescimento de 3,2% que contrasta com o de 1,9% estimado;
- ◆ finalmente, as exportações cresceram acima do previsto (7,5% contra 7,2%); no entanto, as importações apresentaram um crescimento ainda mais acelerado do que o estimado (5,6%, mais 1,9 pontos percentuais do que o previsto).

No que diz respeito às medidas com efeitos temporários, bastante significativas em 2002, 2003 e 2004 (1,3%, 2,4% e 2,1% do PIB, respectivamente), o saldo orçamental de 2007 beneficiou em 0,1% do PIB da concessão de exploração da barragem do Alqueva, segundo dados do Banco de Portugal, e a manutenção da taxa do IVA em 21%, usando como estimador, meramente indicativo, uma regra proporcional, terá correspondido a cerca de 0,8% do PIB. Outras medidas com efeitos temporários sobre o saldo orçamental foram o congelamento das progressões “automáticas” no sector público, a fixação de aumentos salariais para o funcionalismo público e das pensões a cargo da Caixa Geral de Aposentações numa percentagem assumidamente inferior à taxa de inflação prevista, 1,5% e 2,1%, respectivamente, e o esforço de recuperação de dívidas ao Estado. Contudo, não são conhecidas estimativas destes efeitos em 2007.

Apesar de alguma recuperação da economia portuguesa (aparentemente já interrompida no início do ano seguinte), a economia europeia registou em 2007 taxas mais elevadas de crescimento (Quadro I.10). Observa-se também que a queda subsequente do crescimento foi fortemente generalizada.

Quadro I.10 – Variação homóloga do PIB (%)

	2007 T2	2007 T3	2007 T4	2008 T1
E.U.A.	1,9	2,8	2,5	2,5
Área do euro	2,6	2,6	2,2	1,7
União Europeia	2,7	2,8	2,6	2,0
Alemanha	2,5	2,4	1,6	1,9
França	1,6	2,4	2,5	1,7
Espanha	3,7	3,6	3,6	2,8
Portugal	1,7	1,6	1,8	0,9

Fonte: Eurostat, Junho e Novembro de 2008.

1.1.3.2 – Outros pressupostos

A execução orçamental foi influenciada por vários cenários de enquadramento das projecções do OE 2007, sobretudo ao nível da evolução da conjuntura externa, com realce para a evolução do preço do petróleo e das taxas de juro.

Quanto ao preço do petróleo e das matérias-primas alimentares, o OE para 2007 previa a continuação duma forte procura mundial, com a conseqüente subida nos preços. No entanto, o OE revia em baixa as previsões de evolução do preço do petróleo, prevendo um valor spot do Brent de 67,6 dólares por barril¹. Perante este cenário, o OE de 2007 previa uma redução nas pressões inflacionistas nos EUA e na zona euro, apontando para uma descida da taxa de inflação em Portugal em torno dos 2,1% (IHPC,

¹ Cfr. Relatório OE 2007, Quadro II.3.1., Enquadramento Internacional - Principais Hipóteses, p.80.

Índice Harmonizado de Preços no Consumidor), correspondente a um diferencial nulo face à zona euro¹.

Contrariamente ao previsto, os preços do petróleo viriam a aumentar consideravelmente em 2007, especialmente na segunda metade do ano. Consequentemente, viriam a observar-se pressões inflacionistas nos EUA e na UE, apesar da apreciação do euro ter atenuado o seu efeito.

Quanto à evolução das taxas de juro, o OE 2007 previa a sua subida, considerando como referência os níveis no final de Setembro de 2006 das taxas de juro implícitas nos contratos de futuros sobre a Euribor a 3 meses, com vencimento em Março e Dezembro de 2007, respectivamente de 3,79% e 3,77%². As projecções do FMI convergiam, aliás, com as expectativas dos mercados, prevendo uma subida da média anual da Euribor a 3 meses para 3,7%³. Estas tendências viriam a confirmar-se, com a subida das taxas de juro ao longo de 2007. Assim, durante a primeira metade de 2007, essa evolução reflectiu a subida das taxas de juro de referência do BCE em Março e Junho em 25 p.b. (pontos base)⁴. No entanto, no segundo semestre, o BCE interromperia esse ciclo de subidas. As dificuldades sentidas no segmento de alto risco do mercado de crédito hipotecário nos EUA (subprime), provocou uma redução abrupta na liquidez e o aumento dos prémios de risco, com a consequente subida nas taxas de juro praticadas entre os bancos e a intervenção dos bancos centrais, injectando liquidez nos mercados. Reflectindo as dificuldades a nível global de acesso a financiamento, os bancos portugueses restringiram as condições de crédito desde o Verão de 2007.

1.1.4 – Breve análise das políticas económicas que influenciaram a execução orçamental de 2007

A estratégia de consolidação orçamental prosseguida em 2007 possibilitou a antecipação em um ano dos compromissos com o Conselho da União Europeia. O saldo na óptica das contas nacionais de -2,6% do PIB em 2007 (-3,9% do PIB em 2006) conduziu ao levantamento do procedimento dos défices excessivos.

Foram adoptadas diversas medidas importantes tendentes à redução da despesa, designadamente:

- ◆ Na segurança social:
 - ◇ A nova Lei de Bases, Lei n.º 4/2007, de 16/1, entrou em vigor em Janeiro de 2007, permitindo a redução de encargos, respeitando um factor de sustentabilidade;
 - ◇ As medidas tomadas em Novembro de 2006 quanto ao apoio social a desempregados permitem a redução das despesas e criam incentivos à procura mais activa de emprego (Decreto-Lei n.º 220/2006, 3/11).
- ◆ No Serviço Nacional de Saúde:
 - ◇ Novas regras de fixação dos preços dos medicamentos (Decreto-Lei n.º 65/2007, de 14/3, e Portaria n.º 300-A/2007, de 19/3);
 - ◇ Actualização das taxas moderadoras (Portaria n.º 395-A/2007, de 30/3).

¹ Cfr. Relatório OE 2007, p. 72 e 80.

² Cfr. Relatório OE 2007, p. 61.

³ Idem.

⁴ Relatório Anual 2007 do Banco de Portugal, p. 41.



- ◆ No funcionalismo público: continuação da moderação salarial, que levou à actualização (Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro) de 1,5% sobre o valor 100 da escala indiciária do regime geral e que também foi aplicada às reformas a cargo da CGA.

Em matéria de consolidação orçamental, destacam-se os seguintes diplomas legislativos:

- ◆ A Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 1/2007, 19/2), através da qual se procurou evitar uma “autonomia geradora de riscos de indisciplina financeira”¹, valorizando-se a solidariedade nacional e inter-regiões autónomas. É de referir que a sanção aqui prevista para o endividamento excessivo já estava prevista na Lei do Enquadramento Orçamental.
- ◆ A Lei de Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, 15/01), mediante a qual foi criado um novo modelo para a participação dos municípios nos impostos do Estado e foram estabelecidas condições financeiras adequadas à transferência e atribuição de competências às autarquias. Também neste caso se destaca a definição dos limites ao endividamento.

Tanto no caso das regiões autónomas como no das autarquias, foi consagrado o princípio da não assunção pelo Estado das obrigações assumidas por estas. Relativamente às primeiras, foi ainda estabelecido o princípio da proibição de prestação de garantias pessoais do Estado ao seu endividamento. A modificação do cálculo das receitas de IVA das Regiões Autónomas, em aplicação da referida Lei de Finanças terá tido um impacto de 0,4 pp na receita fiscal do Estado. Se as transferências para a Administração Local aumentaram 1,56% em 2007, mantendo-se praticamente inalterada a verba correspondente à Lei das Finanças Locais desde 2005, já as transferências para as Regiões Autónomas aumentaram em 2007, 40,7% relativamente a 2006 e 35,1% relativamente a 2005.

Em matéria legislativa, há também que referir, pela sua importância, o Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23/8, que procedeu à revisão do Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado, bem como a entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2007, do novo regime jurídico do Sector Empresarial Local, aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/12.

Foram criadas a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP), através do Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7/2, e a Agência Nacional de Compras Públicas, ANCP, criada pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19/2.

Algumas medidas tomadas na defesa do meio ambiente tiveram, também, repercussões sobre o Orçamento:

- ◆ O Decreto-Lei n.º 66/2006, de 22/4, que alterou o Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo, permitiu a isenção parcial e total do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) aos bio-combustíveis incorporados em gasolina e gasóleo usados em transportes – esta medida acabou por ter efeitos em 2007 e representou um valor próximo dos 20 milhões de euros;
- ◆ A Lei n.º 22-A/2007, de 29/6, que aprovou o novo Código do Imposto Sobre Veículos e o Imposto Único de Circulação (IV), que entrou em vigor em Julho de 2007, traduziu-se numa despesa fiscal de 13,1 milhões de euros;

¹ Apresentação da proposta de Lei de Finanças das Regiões Autónomas, Ministro de Estado e das Finanças no debate parlamentar sobre a proposta.

- ◆ As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 33/2007, de 15/2, aos beneficiários para abate de veículos, sobretudo a redução do tempo de propriedade, levaram a uma despesa fiscal de 11,4 milhões de euros.

No âmbito de medidas de apoio ao rendimento, no “Acordo sobre a Fixação e Evolução da Retribuição Mínima Mensal Garantida”, a Retribuição Mínima Mensal Garantida passou de 385,9 € para 403 € em 2007 (Decreto-Lei n.º 2/2007, de 3/1).

1.1.5 – Condicionantes estruturais das finanças públicas

A política financeira pública subjacente ao Orçamento do Estado é fortemente condicionada por factores de natureza estrutural.

Estes factores resultam não só de atrasos de iniciativas de incidência estrutural, mas também de fragilidades de orientação das políticas no passado (resultantes de fenómenos, frequentemente conjunturais mas com consequências de longo prazo, de natureza social, política e económica), e, com raízes mais recentes, das importantes dinâmicas transversais ocorridas ao longo das últimas décadas, que têm influenciado de forma determinante as transformações das sociedades contemporâneas e, que, necessariamente, condicionam as políticas públicas.

De notar que a dimensão estrutural destas grandes dinâmicas e, bem assim, a escala temporal longa dos seus efeitos, constituem, em si mesmo, condicionantes à eficácia das intervenções que lhes são dirigidas pelas políticas públicas.

Neste contexto, surgem situações de rigidez na despesa pública que ocasionam um “peso fiscal” restritivo das possibilidades de ganhos de competitividade do sector privado (produtivo) da economia.

Uma vez que o peso daqueles factores tende a acentuar-se, em circunstâncias limitativas de aumento da tributação, o sector público é confrontado com problemas de sustentabilidade, sobretudo nas áreas sociais, que põem em risco o desempenho do papel do Estado nas funções que lhe competem de promoção da equidade.

Deste modo, a necessidade de reformas de natureza estrutural tem-se colocado como um imperativo indispensável ao equilíbrio das finanças públicas em Portugal. No mesmo sentido, acrescem razões ligadas à vinculação externa de Portugal enquanto Estado-Membro da União Europeia que aderiu à terceira fase da União Económica e Monetária, que implica compromissos no âmbito da supervisão multilateral prevista no Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, com as especificações constantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Algumas das principais áreas em que se identificam condicionantes deste tipo são as seguintes:

- ◆ Demográfica, em que estão em causa, sobretudo, as consequências do aumento da esperança de vida verificado ao longo das últimas décadas, acompanhado da redução da taxa de natalidade, o que se repercute profundamente nos sectores da Segurança Social (considerando a necessidade de manter o regime de pensões de natureza contributiva) e da Saúde (cuidados primários, de curto e de longo prazo).



Por outro lado, o sector da Educação é directamente afectado pela redução da taxa de natalidade, que ocasiona níveis de frequência mais reduzida dos sistemas de ensino básico e secundário, e também por assimetrias da procura por região, ocasionadas pelo fenómeno de concentração da população no litoral (também ele merecedor da atenção das políticas públicas indutoras de desenvolvimento).

- ◆ Desigualdade e pobreza, observando-se que, de 2000 a 2004, Portugal registou um aumento da desigualdade. O relatório de 2007, da Comissão Europeia, sobre Inclusão Social coloca Portugal no final da lista dos países da União Europeia, qualquer que fosse o índice escolhido. Ou seja, Portugal era o país com maior desigualdade na UE27.
- ◆ Compromissos de despesa futura, de que é exemplo o caso das parcerias público-privadas (acerca desta matéria, cf. Caixa 2 – “Parcerias Público-Privadas”).
- ◆ Peso e rigidez da despesa pública, matéria que se encontra evidenciada no quadro seguinte, o qual, apesar de revelar uma diminuição das despesas com pessoal, permite constatar um aumento de peso das transferências correntes para as famílias.

Quadro I.11 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes

	2003	2004	2005	2006	2007
Em percentagem do PIB					
Despesas com Pessoal	14,2	14,1	14,4	13,6	12,9
Transferências Correntes	20,6	21,2	22,1	22,4	22,4
Para as Famílias	16,9	17,6	18,5	18,8	19,2
Para as Empresas (subsídios)	1,8	1,5	1,6	1,4	1,2
Taxas de variação face ao ano anterior (em percentagem) (a)					
Despesas com Pessoal	3,8	4,9	5,5	-0,3	1,2
Transferências Correntes	8,1	5,1	8,1	3,9	3,5
Para as Famílias	7,9	4,2	7,1	4,1	5,2
Para as Empresas (subsídios)	10,6	-11,2	10,9	-7,9	-11,7

(a) Ajustadas do efeito dos novos hospitais-empresa. O cálculo das taxas de variação de 2003 exclui os hospitais-empresa do sector das administrações públicas em 2002.

Fonte: Relatórios Anuais do Banco de Portugal de 2004 (dados de 2003 relativos às taxas de variação), 2005 (dados de 2003 relativos à estrutura percentual e de 2004 relativos às taxas de variação), 2006 (dados de 2004 relativos à estrutura percentual e de 2005 relativos às taxas de variação) e 2007 (dados de 2005, 2006 e 2007 relativos à estrutura percentual e de 2006 e 2007 relativos às taxas de variação).

Neste contexto, são de sublinhar as observações fundamentais do Parecer do Conselho da União Europeia, de 4 de Março de 2008, sobre o Programa de Estabilidade e Crescimento de Portugal 2007-2011¹, onde se refere que *a consolidação orçamental planeada deve ser obtida através de uma moderação continuada das despesas, graças a medidas correctivas destinadas a conter os custos do emprego público (no contexto mais amplo da reforma da Administração Pública) e, numa menor medida, as transferências sociais.*

Por outro lado, as *reduções de despesas* que poderão ser geradas a médio prazo pelas medidas recentemente implementadas apresentam ainda *um certo grau de incerteza.*

¹ Cfr. Parecer do Conselho sobre o programa de estabilidade actualizado de Portugal para 2007-2011, Jornal Oficial da União Europeia n.º C 112/43, de 07-05-2008, pp. 43-47.

Considera-se que *as reformas dos sistemas de pensões adoptadas por Portugal em 2006 e 2007 contribuem substancialmente para a contenção do aumento das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico e permitem reduzir os riscos que pesam sobre a sustentabilidade das finanças públicas de um nível elevado para um nível médio*, ficando o impacto orçamental do envelhecimento da população em Portugal próximo da média da UE.

Ao mesmo tempo, *embora tenha melhorado nitidamente em relação à situação inicial da actualização anterior, a situação orçamental em 2007 estimada no programa representa ainda um risco para a sustentabilidade das finanças públicas*, mesmo antes de se tomar em consideração os efeitos a longo prazo do envelhecimento demográfico no orçamento. Observa-se ainda que o nível actual da dívida bruta se situa acima do valor de referência previsto no Tratado.

É *necessário dar continuidade às medidas de consolidação orçamental* previstas no programa, de modo a contribuir para reduzir os riscos que pesam sobre a sustentabilidade das finanças públicas.



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

Quadro I.12 – Portugal – principais indicadores económicos (2005-2007)

	Unidades	2005	2006	2007
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	149 123	155 446	163 119
Produto Interno Bruto	t. v. real, %	0,9	1,4	1,9
Procura Interna	t. v. real, %	1,5	0,8	1,6
Consumo Privado	t. v. real, %	2,0	1,9	1,6
Consumo Público	t. v. real, %	3,2	-1,4	0,0
Formação Bruta de Capital	t. v. real, %	-1,5	-0,3	3,1
Exportações de Bens e Serviços	t. v. real, %	2,0	8,7	7,5
Importações de Bens e Serviços	t. v. real, %	3,5	5,1	5,6
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares	t. v. nominal, %	3,6	3,8	3,4
Taxa de Poupança Interna	% PIB	13,1	12,1	12,5
Sector Privado	% PIB	16,3	13,7	12,6
Particulares	% Rend. Disp.	9,2	8,4	7,9
Administrações Públicas	% PIB	-3,2	-1,6	-0,1
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	2,3	3,1	2,5
Deflador do PIB	t. v., %	2,5	2,7	3,0
Deflador das Exportações	t. v., %	1,8	4,0	2,4
Remunerações Nominais por Trabalhador	t. v. média, %	3,9	2,8	3,4
Custos Unitários do Trabalho	t. v. média, %	2,7	2,3	1,7
Mercado de Trabalho (2)				
População Activa	Milhares	5 545	5 587	5 618
Emprego Total	Milhares	5 123	5 159	5 170
Taxa de Actividade	% Pop. Total	52,5	52,8	53,0
Taxa de Desemprego	% Pop. Activa	7,6	7,7	8,0
Finanças Públicas (3)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-6,1	-3,9	-2,6
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-3,5	-1,2	0,3
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	63,6	64,7	63,5
Balança de Pagamentos (4)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-8,6	-9,7	-8,7
Balança Corrente	% PIB	-9,8	-10,5	-10,0
Balança de Mercadorias	% PIB	-11,4	-11,2	-11,3
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-8,7	-8,0	-6,9
Balança de Capital	% PIB	1,2	0,8	1,3
Taxas de Juro (5)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	em % (Dez)	2,5	3,7	4,8
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dez)	3,5	4,0	4,5
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dez)	4,4	5,4	6,2
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dez)	3,7	4,8	5,5
Agregados de Crédito Bancário (5)				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t. v. hom. (Dez)	7,4	8,6	10,7
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t. v. hom. (Dez)	5,0	7,1	11,2
Crédito a Particulares	t. v. hom. (Dez)	9,8	9,9	9,0
Índice de Cotação de Ações (PSI-20)	t. v. hom. (Dez)	17,2	33,3	18,3

t. v. = taxa de variação; t. v. hom. = taxa de variação homóloga.

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 3º Trimestre de 2008.

(2) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual - 2007.

(3) Fonte: INE - Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2008.

(4) Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Novembro de 2008.

(5) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual - 2007.

1.2 – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2007

Apresenta-se neste ponto, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2007 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 no decurso do triénio 2005-2007. 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 2007, e que é objecto do Parecer do Tribunal de Contas. O juízo do Tribunal sobre esta Conta, bem como as recomendações dele decorrentes, constam dos Capítulos II e III do presente Parecer.

1.2.1 – Execução orçamental por subsectores

A análise que se segue tem por objecto, na óptica referida, a execução do OE/2007 por cada um dos subsectores que o integram.

1.2.1.1 – Serviços integrados

No Quadro I.15 dá-se conta, em síntese, das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas pelos serviços integrados no decurso de 2007, face ao respectivo orçamento final e à execução orçamental de 2006.



Quadro I.13 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2006	2007		Despesas	2006	2007	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	35 107	37.366	38 444	Despesas correntes	39 869	41 940	41 296
Impostos directos	12 611	13 420	14 763	Despesas com pessoal	13 296	13 747	13 639
IRS	8 233	8 600	9 050	Juros e outros encargos	4 397	4 756	4 720
IRC	4 333	4 805	5 689	Transferências correntes	20 076	20 873	20 682
Outros	44	15	23	Outras despesas correntes	2 099	2 564	2 255
Impostos indirectos	20 016	21 185	20 875	Despesas de capital efectivas	5 088	5 522	4 802
Outras receitas correntes	2 480	2 761	2 806	Transferências de capital	4 164	3 965	3 859
Receitas de capital efectivas	1 857	1 914	1 869	Administração regional	400	563	563
Activos financeiros	1 541	1 423	1 521	Administração local	971	765	764
Outras receitas de capital	316	491	348	Outras	2 793	2 636	2 531
Outras receitas	503	627	625	Outras despesas de capital	924	1 557	943
Receitas efectivas	37 467	39 907	40 939	Despesas efectivas	44 957	47 462	46 098
Passivos financeiros	57 246	93 632	91 135	Passivos financeiros	49 755	86 078	85 975
Total	94 712	133 539	132 074	Total	94 712	133 539	132 074

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2006 e 2007.

Verifica-se que em 2007 o montante total das receitas cobradas foi inferior em € 1.465 milhões, 1,1%, ao valor final previsto no Orçamento do Estado, o que significa uma taxa de execução de 98,9%. Esta diferença deveu-se essencialmente aos passivos financeiros, receita proveniente da emissão de dívida pública, em que o valor registado na execução foi inferior em € 2.497 milhões, 2,7%, ao orçamentado.

Nas receitas efectivas, o montante arrecadado excedeu o orçamentado em € 1.032 milhões, do que resultou uma taxa de execução de 102,6%, sendo de destacar os impostos directos, cuja receita excedeu em € 1.343 milhões, 10,0%, a prevista, enquanto, inversamente, no tocante aos impostos indirectos e às outras receitas de capital, as receitas arrecadadas foram inferiores às previstas em € 310 milhões, 1,5%, e € 143 milhões, 29,1%, respectivamente.

No que respeita às variações relativamente à execução orçamental de 2006, destacam-se também os “Passivos financeiros”, em que, devido em especial às emissões de dívida de curto prazo, se registou um aumento de € 33.889 milhões, +59,2%, o que implicou que a receita total crescesse € 37.361 milhões, 39,4%. As receitas efectivas aumentaram € 3.473 milhões, 9,3%, devido quase inteiramente a um crescimento de € 3.337 milhões, +9,5%, das receitas correntes, enquanto as receitas de capital se mantiveram estáveis e, relativamente às “Outras receitas”, se verificou um acréscimo de € 123 milhões, +24,4%.

Para o crescimento referido das receitas correntes contribuíram principalmente os impostos directos, verificando-se no IRC um aumento de € 1.356 milhões, +31,3%, e no IRS, de € 817 milhões, +9,9%. Relativamente às receitas provenientes dos impostos indirectos, verificou-se um crescimento de € 859 milhões, +4,3%, imputável na sua maior parte ao IVA e ao imposto sobre os produtos petrolíferos, cujas receitas aumentaram € 795 milhões, +6,4%, e € 124 milhões, +4,1%, respectivamente.

Relativamente às despesas, verifica-se que a despesa total foi inferior em € 1.465 milhões, 1,1%, à prevista, o que representa uma taxa de execução de 98,9%. Nas despesas correntes foram utilizadas

98,5% das dotações finais, enquanto, no referente às despesas de capital efectivas, a despesa realizada não ultrapassou 87% das verbas orçamentadas. Por sua vez, nos passivos financeiros, a dotação final foi despendida na sua quase totalidade, tendo-se registado uma taxa de execução de 99,9%.

Comparativamente com a execução de 2006, verificou-se nas despesas correntes um aumento de € 1.427 milhões, +3,6%, nas despesas de capital efectivas uma redução de € 286 milhões, -5,6%, e nas despesas totais um aumento de € 37.361 milhões, +39,4%, explicado principalmente pela amortização de dívida de curto prazo emitida no próprio ano, cujo aumento relativamente a 2006 determinou um crescimento da despesa registada em “Passivos financeiros” de € 36.220 milhões, +72,8%. Deste modo, relativamente à despesa efectiva total, sem “Passivos financeiros”, o aumento registado face a 2006 foi de € 1.141 milhões, +2,5%.

Nas despesas correntes é de assinalar o aumento das despesas com pessoal, de € 343 milhões, +2,6%, o acréscimo de 14,2%, correspondente a € 166 milhões, nas despesas com aquisição de bens e serviços, e de 3,0%, € 606 milhões, nas “Transferências correntes”. Quanto a esta rubrica, verificou-se que foram as transferências para a administração local, +13,2%, € 230 milhões, e para a segurança social, +6,1%, € 341 milhões, que determinaram o aumento observado.

Relativamente às despesas de capital efectivas, destaca-se uma redução de 7,3% nas “Transferências de capital”, menos € 305 milhões do que em 2006, explicado pela diminuição das transferências para a administração local, -21,3%, no montante de € 207 milhões, e para sectores diversos, inscritas em “Outras transferências”, que sofreram uma diminuição de 28,1%, € -224 milhões, reduções que foram parcialmente compensadas por um aumento de € 163 milhões, +40,7, das transferências para a administração regional.

1.2.1.2 – Serviços e fundos autónomos

Na análise deste subsector há que ter em conta que a sua composição sofreu em 2007 importantes alterações, de natureza diversa. Assim, verificou-se em alguns casos a integração neste subsector de entidades que pertenciam ao subsector dos serviços integrados, e, inversamente, a transformação em serviços integrados de organismos que, até 2007, eram dotados de autonomia financeira; em relação a outros verificou-se a sua fusão num único organismo; e ainda, relativamente, na quase totalidade dos casos, a hospitais públicos, a sua transformação em entidades públicas empresariais ou integração em entidades já existentes. Estas alterações estarão, em parte, na origem da evolução observada relativamente ao ano anterior, quer do lado das receitas quer das despesas.

O Quadro I.16 apresenta a execução orçamental deste subsector em 2007, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução de 2006, de acordo com os valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado.



Quadro I.14 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2006	2007		Despesas	2006	2007	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	26 477	28 477	26 891	Despesas correntes	25 674	29 064	26 471
Contribuições para CGA	5 624	6 164	6 122	Despesas com pessoal	4 046	4 405	3 823
Transferências correntes	18 007	18 677	17 610	Aquisição de bens e serviços	6 599	8 644	7 554
Administração central	15 765	15 668	15 094	Transferências correntes	13 511	14 182	13 589
UE - Instituições	935	1 473	1 233	Administração central	5 911	5 759	5 497
Outras	1 306	1 536	1 283	Outras	7 600	8 423	8 092
Outras receitas correntes	2 847	3 637	3 160	Outras despesas correntes	1 518	1 833	1 505
Receitas de capital	5 762	10 625	9 452	Despesas de capital	5 484	11 856	9 513
Transferências de capital	3 140	3 170	2 838	Transferências de capital	1 114	1 543	1 145
Activos financeiros	2 482	7 100	6 519	Activos financeiros	2 616	7 917	7 065
Outras receitas de capital	140	383	95	Passivos financeiros	1 219	1 469	772
Outras receitas	2 828	4 254	4 148	Outras despesas de capital	536	926	532
Total	35 068	43 383	40 492	Total	31 158	40 920	35 984

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2006 e 2007 e dados constantes do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO). Para tornar os dados comparáveis excluiu-se o orçamento da Assembleia da República constante do SIGO, uma vez que a sua execução orçamental não consta desse sistema e dos valores da Conta Geral do Estado.

Em 2007, o valor total da receita arrecadada pelos serviços e fundos autónomos representou 93,3% do previsto nos seus orçamentos finais, o que corresponde a uma diferença para menos de € 2.891 milhões. Apesar de elevadas taxas de execução, com excepção apenas da rubrica residual “Outras receitas de capital”, com 24,8%, os valores da receita arrecadada foram inferiores aos orçamentados em todas as rubricas, sendo de referir, em valor absoluto, as transferências correntes, em que o desvio foi de € 1.067 milhões.

Em termos relativos, apresentaram maiores taxas de execução as contribuições para a CGA, 99,3%, as outras receitas (reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior), 97,5%, e as transferências correntes, 94,3%.

Comparativamente com a execução de 2006, verificou-se um aumento de € 5.424 milhões, +15,5%, do valor total das receitas, explicado na sua maior parte pelo comportamento das receitas de capital, que cresceram € 3.690 milhões, +64,0%, seguidas das “Outras receitas” e das receitas correntes, em que se observaram aumentos de € 1.320 milhões, +47%, e de € 414 milhões, +1,6%, respectivamente.

O crescimento das receitas correntes resultou do efeito conjugado dos aumentos das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações e da receita relativa a “Taxas, multas e outras penalidades”, nos montantes de € 498 milhões, +8,9%, e de € 263 milhões, +19,3%, respectivamente, e da redução das transferências correntes, € -397 milhões, -2,2%, sendo de assinalar, contudo, relativamente a estas, um aumento de € 298 milhões, +31,8%, das transferências provenientes da União Europeia, e, em sentido contrário, uma quebra significativa, de € 674 milhões, -10,7%, das transferências entre diferentes entidades pertencentes a este subsector, que terá sido parcialmente provocada pelas alterações à sua composição referidas de início.

No que se refere às receitas de capital, o forte aumento indicado deveu-se praticamente na sua totalidade às receitas de “Activos financeiros”, provenientes da amortização de títulos de dívida pública de curto prazo adquiridos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, já que, com excepção dos “Passivos financeiros”, que registaram uma cobrança de € 8 milhões face a uma receita nula em 2006, e das “Outras receitas”, que cresceram € 0,5 milhões, em todas as demais rubricas se observaram reduções, sendo de realçar a diminuição das transferências de capital, € -302 milhões, -9,6%, neste caso, contrariamente ao constatado relativamente às transferências correntes, com uma forte quebra das transferências provenientes da União Europeia, no valor de € 164 milhões, -19,3%.

O aumento em “Outras receitas”, resultou do aumento de € 1.320 milhões, 46,5%, dos saldos da gerência anterior.

Em termos globais, a despesa realizada pelos serviços e fundos autónomos constituiu 87,9% do montante total dos seus orçamentos privativos, tendo sido despendidos menos € 4.936 milhões do que o previsto. Em termos absolutos, as maiores diferenças observaram-se nas despesas com a aquisição de bens e serviços, menos € 1.090 milhões, nos activos financeiros, menos € 852 milhões, e nos passivos financeiros (amortização de dívida), menos € 697 milhões. Em termos relativos, foram as despesas correntes que apresentaram a taxa de execução mais elevada, 91,1%, devido principalmente às transferências correntes, com uma taxa de execução de 95,8%, contra 80,2% das despesas de capital. As taxas de execução mais baixas, registaram-se nos “Passivos financeiros” e nas “Outras despesas de capital”, 52,6% e 57,5%, respectivamente.

Quanto às variações relativamente a 2006, são de referir, nas despesas correntes, a redução das despesas com pessoal, -5,5%, € -223 milhões, o aumento na rubrica “Aquisição de bens e serviços correntes”, +14,5%, correspondente a um aumento da despesa de € 955 milhões, e as variações ocorridas nas “Transferências correntes”. Com efeito, embora no seu conjunto não se tenha registado nesta rubrica uma variação significativa, apenas +0,6% comparativamente com os valores da execução de 2006, verificou-se um aumento de 38,8%, € 203 milhões, das transferências para os serviços integrados, e um decréscimo de 11,5%, € 617 milhões, das transferências entre serviços e fundos autónomos.

Nas despesas de capital, para além dos “Activos financeiros”, em se observou um aumento de 170%, € 4.490 milhões, é de assinalar a diminuição em € 447 milhões, -37%, da amortização de dívida, inscrita em “Passivos financeiros”, referente na sua quase totalidade à amortização de títulos de dívida pública de curto prazo pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública.

1.2.1.3 – Segurança social

No Quadro I.17 apresentam-se as receitas e despesas da Segurança Social em 2007, em confronto com o respectivo orçamento corrigido e com a execução do OE/2006, de acordo com os valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado e da Conta da Segurança Social de 2007.



Quadro I.15 – Execução orçamental da segurança social

(em milhões de euros)

Receitas	2006	2007		Despesas	2006	2007	
	CGE	Orçamento corrigido	CGE		CGE	Orçamento corrigido	CGE
Receitas correntes	19 303	20 123	20 084	Despesas correntes	18 610	19 786	19 069
Contribuições para a Seg. Social	11 608	12 343	12 370	Transferências correntes	17 148	18 286	17 869
Transferências correntes	7 297	7 422	7 275	Inst. sem fins lucrativos	1 126	1 225	1 181
Administração central	6 317	6 696	6 688	Famílias	15 325	16 355	16 025
Instituições sem fins lucrativos	189	187	185	Outras	697	706	663
Resto do mundo	792	540	402	Subsídios	965	958	712
Outras Receitas Correntes	398	5	440	Outras despesas correntes	497	541	488
Receitas de capital	1 698	2 353	1 676	Despesas de capital	2 079	3 744	2 463
Activos financeiros	1 664	2 285	1 620	Activos financeiros	1 994	3 632	2 391
Outras receitas de capital	34	67	55	Transferências de capital	50	57	32
Outras receitas	1 117	1 383	1 385	Outras despesas de capital	36	55	41
Total	22 118	23 858	23 145	Total	20 689	23 529	21 533

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2006 e 2007, Conta da Segurança Social 2007.

Em termos globais, observou-se uma taxa de execução das receitas de 97%, explicada pelo comportamento das receitas correntes, em que as receitas arrecadadas representaram 99,8% das orçamentadas, já que nas receitas de capital a taxa de execução foi de apenas 71,2%, enquanto nas “Outras receitas”, onde se incluem as reposições não abatidas aos pagamentos e o saldo da gerência anterior, a taxa de execução foi de 100,2%.

Por seu turno, o baixo grau de execução das receitas de capital deveu-se, como se observou já em anos anteriores, à sobrestimação das receitas inscritas em “Activos financeiros”, tendo-se verificado que, face a um montante orçamentado de € 2.285 milhões, a receita arrecadada totalizou € 1.620 milhões, o que representa uma taxa de execução de 70,9%.

Relativamente às receitas correntes observaram-se taxas de execução elevadas em todos os capítulos com maior importância relativa.

As variações relativamente às receitas arrecadadas em 2006 foram diferenciadas. Nas receitas correntes, assistiu-se a um crescimento de 4,0%, € 781 milhões, devido, principalmente, às “Contribuições para a Segurança Social”, que registaram um aumento de € 762 milhões, +6,6%, enquanto o valor das “Transferências correntes”, com uma diminuição de € 22 milhões, -0,3%, se manteve quase inalterado. As receitas de capital sofreram uma ligeira redução de 1,3%, € - 23 milhões, resultante de variações em sentido oposto das receitas de “Activos financeiros”, que diminuíram € 43 milhões, -2,6%, e de um aumento de € 21 milhões, +60,0%, das demais receitas. No tocante às “Outras receitas”, verificou-se um aumento significativo, de € 268 milhões, +23,9%, explicado na sua maior parte pelo crescimento do saldo do ano anterior em € 238 milhões, +24,5%.

Nas despesas, registou-se uma taxa de execução de 91,5%, em termos globais, 96,4% nas despesas correntes e apenas 65,8% nas despesas de capital, tendo a despesa realizada sido inferior em € 1.280 milhões à previsão orçamental, o que se explica, principalmente, pela reduzida execução da verba orçamentada em “Activos financeiros”, em que ficaram por utilizar € 1.242 milhões da verba de € 3.632 milhões inscrita na dotação respectiva, o que representa uma taxa de execução de 65,8%.

Comparativamente com as despesas de 2006, verificou-se, em termos globais, um crescimento de € 844 milhões, +4,1%, destacando-se, em termos relativos, o crescimento das despesas de capital, em € 384 milhões, +18,5%, decorrente do comportamento dos “Activos financeiros”, cuja despesa superou em € 397 milhões, +19,9%, o valor registado no ano anterior.

Em valor absoluto, porém, foram as “Transferências correntes” que mais contribuíram para o acréscimo global, com um aumento de € 721 milhões, +4,2%, sendo de realçar o aumento de € 700 milhões das transferências para as famílias. De notar também, em sentido oposto, a redução de € 252 milhões, -26,2%, observada nos “Subsídios”, vindo o aumento das despesas correntes, em consequência do efeito conjugado destas variações, a cifrar-se em € 460 milhões, +2,5%.

1.2.2 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social

No Quadro I.18 apresenta-se, por subsector e de forma agregada, a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (Administração Central) e da Segurança Social, em 2007, excluídos os movimentos de verbas internos a cada subsector, e evidenciando os principais agregados da receita e da despesa e os saldos registados no final do ano.

Quadro I.16 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social
(óptica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Administração Central	Segurança Social	Adm. Central e Seg. Social
Receitas correntes	38 801	22 244	50 026	20 259	63 202
Despesas correntes	41 294	21 790	52 066	19 069	64 052
Saldo corrente	-2 493	454	-2 040	1 190	-850
Receitas de capital	615	1 372	1 346	55	1 379
Despesas de capital	3 157	1 510	4 026	73	4 077
Saldo de capital	-2 542	-138	-2 680	-18	-2 698
Saldo global sem activos financeiros	-5 036	316	-4 720	1 172	-3 548
(em percentagem do PIB)	-3,1	0,2	-2,9	0,7	-2,2
Saldo primário	-316	335	19	1 174	1 193
(em percentagem do PIB)	-0,2	0,2	0,0	0,7	0,7
Activos financeiros líquidos de reembolsos	124	351	474	770	1 245
Saldo global incluindo activos financeiros	-5 159	-35	-5 194	402	-4 793
(em percentagem do PIB)	-3,2	0,0	-3,2	0,2	-2,9

Fonte: Conta Geral do Estado de 2007.

Verifica-se que em 2007 o défice da Administração Central e da Segurança Social (saldo global incluindo activos financeiros) atingiu € 4.793 milhões, representando -2,9% do PIB. Este resultado explica-se pelo saldo negativo apresentado pelos serviços integrados, € -5.159 milhões, facto cujo significado, porém, não deverá ser sobrestimado, porquanto este subsector contribui fortemente para o financiamento dos restantes, em que se verificou um saldo negativo de € -35 milhões, nos serviços e fundos autónomos, e um saldo positivo de € 402 milhões no subsector da segurança social.



Observa-se ainda, relativamente aos saldos da Administração Central e da Segurança Social, que o saldo global sem activos financeiros e o saldo primário representaram -2,2% e 0,7% do PIB, respectivamente.

De 2006 para 2007 assistiu-se a uma melhoria dos saldos orçamentais em percentagem do PIB, de 0,9 pontos percentuais (p.p.) quanto ao saldo global com activos financeiros (passou de -3,8% para -2,9%), de 1,3 p.p. relativamente ao saldo global sem activos financeiros (passou de -3,5% para -2,2%) e de 1,4 p.p no tocante ao saldo primário, (-0,7% e +0,7%, respectivamente).

1.2.3 – 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 2006 e 2007, por fontes de financiamento.

Quadro I.17 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		2006	2007	Taxa de variação
Financiamento Nacional	Cap. 50	1 703	1 605	- 5,8
	Outras fontes	495	949	91,7
Total - Financiamento Nacional		2 198	2 554	16,2
Financiamento Comunitário	Cap. 50	58	65	12,1
	Outras fontes	1 302	1 224	- 6,0
Total - Financiamento Comunitário		1 361	1 289	- 5,3
Total		3 559	3 843	8,8

Fonte: Conta Geral do Estado de 2007.

Em termos globais, a taxa de execução foi, em 2007, bastante baixa, representando a despesa realizada 64,8%¹ do Orçamento final do PIDDAC (€ 5.933,1 milhões).

Comparando a execução de 2007 com a de 2006, observou-se, em termos globais, um aumento de 8,0%, € 284 milhões, decorrente do efeito conjugado de um crescimento de 16,2%, + € 356 milhões, da despesa com financiamento nacional e de uma redução de 5,3%, € -72 milhões, da despesa com financiamento comunitário.

Na distribuição da despesa por Ministérios continuou a predominar o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com cerca de 45,8% da despesa total, o que representa um significativo reforço em relação a 2006, em que o seu peso relativo fora de 39,5%, seguindo-se os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com 14,3%, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com 13,1%, e da Economia e da Inovação, com 9,7%.

¹ Face à dotação disponível (€ 5.839, 4 milhões) a taxa de execução é de 65,8%.

Quadro I.18 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2005 – 2007
(óptica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	2005	2006	2007
Receitas correntes	54 980,1	58 442,7	63 201,7
Impostos directos	11 525,8	12 624,9	14 783,6
Impostos indirectos	19 771,0	20 959,7	21 820,8
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	17 010,3	17 334,4	18 687,2
Transferências correntes	2 308,8	2 388,7	2 373,7
das quais:			
Outros subsectores	34,3	27,0	25,3
Resto do Mundo – UE	1 823,6	1 850,5	1 759,9
Outras receitas correntes	4 364,2	5 135,0	5 536,4
Despesas correntes	60 272,1	61 211,0	64 052,0
Pessoal	18 434,4	17 779,4	17 870,2
Bens, serviços e outras despesas correntes	8 408,4	8 236,3	9 368,7
Encargos correntes da dívida	4 025,3	4 416,8	4 740,9
Transferências correntes	26 624,0	28 203,6	29 753,2
das quais:			
Outros subsectores	1 783,6	1 797,3	2 036,6
Resto do Mundo – UE	1 452,7	1 583,9	1 620,9
Subsídios	2 780,1	2 574,9	2.319,0
Saldo corrente	-5 292,1	-2 768,3	-850,3
Receitas de capital	2 370,3	1 499,3	1 378,7
Transferências de capital	2 018,7	973,6	808,5
das quais:			
Outros subsectores	11,4	7,0	8,0
Resto do Mundo – UE	808,9	891,4	757,8
Outras receitas de capital	351,6	525,7	570,2
Despesas de capital	4 546,5	4 158,0	4. 076,7
Aquisição de bens de capital	1 284,9	1 088,5	1 250,1
Transferências de capital	3 232,2	3 045,2	2 802,6
das quais:			
Outros subsectores	1 546,6	1 505,5	1 473,0
Resto do Mundo – UE	0	0,5	0,3
Outras despesas de capital	29,5	24,3	23,9
Saldo global	-7 468,3	-5 427,0	-3 548,2
(em percentagem do PIB (*))	-5,1	-3,5	-2,2
Saldo primário	-3 443,0	-1 010,2	1 192,7
(em percentagem do PIB)	-2,3	-0,7	0,7
Activos financeiros líquidos de reembolsos	2 051,1	516,4	1.244,6
Saldo global incluindo activos financeiros	-9 519,4	-5 943,4	-4 792,8
(em percentagem do PIB)	-6,5	-3,8	-2,9

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2005, 2006 e 2007.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO II

*APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL*



II – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Este Parecer segue a sistematização e os conceitos utilizados na Conta Geral do Estado, que apresenta a actividade financeira do Estado subdividindo-o em três subsectores, o dos serviços integrados, o dos serviços e fundos autónomos e o da segurança social, designando o conjunto dos dois primeiros por administração central¹. Assim, neste capítulo apresenta-se a análise da actividade financeira da administração central em 2007, 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 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. No capítulo III apresenta-se a análise da actividade financeira do subsector da segurança social.

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.

2.1 – Processo Orçamental

A Lei do Orçamento do Estado para 2007² foi aprovada pela Assembleia da República em 30 de Novembro de 2006, tendo entrado em vigor no dia 1 de Janeiro de 2007. Em Março de 2007, o Governo aprovou³ as disposições necessárias à sua execução, 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 2007 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 € 36.300,2 milhões (37,3%), 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 € 1.150,2 milhões (3,0%), mantendo-se o défice inicialmente previsto de € 7.554,7 milhões.

¹ Neste sentido, administração central não tem como contraponto administração local e administração regional.

² Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

³ Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março (decreto de execução orçamental para 2007).

- ◆ 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 art.º 6.º da Lei do Orçamento (transferências do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para serviços e fundos autónomos e para organismos da administração local e regional, transferências decorrentes da Lei de Programação Militar e outras);
 - ◇ Efectuadas no âmbito da reestruturação e dos mecanismos da mobilidade especial na Administração Pública;
 - ◇ No âmbito da execução dos programas orçamentais, do orçamento para a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia e do quadro de referência estratégico nacional 2007-2013 (QREN);
 - ◇ Resultantes da distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, tendo sido utilizados € 466,0 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço das dotações destinadas a despesas com pessoal (€ 336,6 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 (€ 35.604,3 milhões), 2.01 – Educação (€ 269,5 milhões) e 1.02 – Defesa Nacional (€ 262,2 milhões).

Na óptica da classificação económica das despesas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 619,2 milhões (1,5%) que resultou, essencialmente, do reforço das dotações relativas a despesas com pessoal (€ 449,3 milhões, 3,4%), aquisição de bens e serviços (€ 298,5 milhões, 22,7%) e transferências correntes (€ 268,7 milhões, 1,3%). As dotações para despesas de capital efectivas registaram um aumento de € 531,0 milhões (10,6%), devido, em particular, ao reforço das dotações relativas a transferências de capital (€ 443,7 milhões, 12,6%).

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 € 9.740,1 milhões, o que significou um acréscimo de 34,7% em relação ao valor da receita inicialmente prevista (€ 28.049,2 milhões). Destacam-se as alterações nos saldos da gerência anterior, com um acréscimo de € 3.477,2 milhões, constituindo 35,7% do referido aumento total.
- ◆ Alterações aos orçamentos da despesa dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências para serviços e fundos autónomos e os passivos financeiros) em € 8.303,2 milhões, o que significou um acréscimo de 31,9% em relação ao valor inicial (€ 25.994,7 milhões). Para esse aumento contribuíram essencialmente as alterações relativas a activos financeiros (€ 4.994,4 milhões) e aquisições de bens e serviços correntes (€ 1.911,5 milhões), que representaram, respectivamente, 60,2% e 23,0% do total.



B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Remessa das relações de alterações orçamentais

Tal como em anos anteriores, as relações trimestrais remetidas pela Direcção-Geral do Orçamento relativas às alterações orçamentais que constituem a designada “gestão flexível”¹, continuaram a incluir, incorrectamente, alterações de outra natureza. Em 2007, a extensão inusitada destas alterações, no tocante à transferência de verbas no âmbito da reestruturação da Administração Pública (PRACE), impossibilitou os serviços do Tribunal de acompanhar integralmente esse tipo de alterações.

B.1.2) Alterações orçamentais da competência do Governo

A Lei de enquadramento orçamental, entrada em vigor no início de 2003, estabelece que “O Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da sua competência”. O Governo ainda não deu cumprimento a esta disposição, continuando a efectuar alterações orçamentais com base em legislação anterior.

B.1.3) Abertura de créditos especiais com contrapartida em receita não efectiva

À semelhança do que se verificou em 2003, 2005 e 2006, 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 e da Administração Pública, com a classificação económica 10 – Passivos financeiros (amortização de dívida), foi reforçada (em € 35.150 milhões, em 2007) por contrapartida do aumento da receita inscrita em “Passivos financeiros”, que constitui receita não efectiva.

Como o Tribunal tem salientado nos seus Pareceres, esse tipo de alterações orçamentais carece de autorização da Assembleia da República². Embora o Tribunal reconheça que o processo das alterações orçamentais decorrente da gestão da dívida pública de curto prazo e da execução do programa de troca de dívida possa ter um regime especial, o mesmo tem de estar expressamente previsto na Lei de enquadramento orçamental, o que continua a não se verificar.

B.1.4) Transferências das receitas das privatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública

À semelhança do observado nos últimos anos, a transferência das receitas das privatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, € 1.400,3 milhões, foi classificada 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. Por outro lado, no que respeita à classificação orgânica, integraram-se no

¹ Ou seja, alterações que não modificaram o total da despesa prevista por ministério ou capítulo, nem por funções.

² 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.

Capítulo 07 – Gestão da dívida pública, quando não consubstanciam despesas dessa natureza¹. Os montantes abrangidos por essas classificações sofreram, desse modo, distorções significativas.

B.1.5) Estrutura da Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado referente a 2007 apresenta, genericamente, a estrutura e os elementos previstos nos artigos 73.º a 76.º da Lei de enquadramento orçamental. No entanto, por apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública, continuam a não constar o balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, bem como os mapas com os compromissos assumidos, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial dos respectivos subsectores.

2.2 – Execução do Orçamento da Receita

O Parecer sobre a execução do orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado de 2007 encontra-se suportado pela análise da evolução da receita, do modelo de contabilização, para avaliar a sua conformidade com o regime legal aplicável, e dos resultados globais constantes da Conta.

Esta apreciação foi ainda complementada pela análise da informação reportada ao Tribunal até 29 de Fevereiro de 2008, sobre os créditos do Estado que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003, a qual teve por finalidade avaliar a fiabilidade dessa informação, a execução dos créditos cedidos e o respectivo impacto na execução do orçamento da receita do Estado de 2007, bem como dos resultados obtidos com a auditoria ao procedimento de penhora efectuada pela Direcção-Geral dos Impostos.

2.2.1 – Receita do Estado

A) Visão Global

A.1) Evolução da receita do Estado

No quadro seguinte apresenta-se a evolução da receita líquida dos serviços do subsector dos serviços integrados, no período de 2003 a 2007, por capítulos do classificador económico das receitas.

¹ Em anos anteriores, integraram-se no Capítulo 60 – Despesas excepcionais, do Ministério das Finanças e da Administração Pública.



Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada

(em milhões de euros)

Designação	2003	2004	2005	2006	2007	Taxas de variação nominal (%)				
						2004/03	2005/04	2006/05	2007/06	Média
Receitas correntes	30 650,2	30 695,1	32 198,4	35 106,9	38 444,3	0,1	4,9	9,0	9,5	5,8
Impostos directos	11 255,1	11 307,9	11 519,2	12 610,5	14 763,1	0,5	1,9	9,5	17,1	7,0
Impostos indirectos	17 338,1	17 074,5	18 916,5	20 016,2	20 875,2	-1,5	10,8	5,8	4,3	4,8
Contrib. p/ SS, CGA e ADSE	92,9	94,4	99,4	102,7	195,4	1,6	5,3	3,3	90,3	20,4
Taxas e outras penalidades	361,6	476,7	410,3	651,1	537,8	31,8	-13,9	58,7	-17,4	10,4
Rendimentos da propriedade	485,2	555,5	193,6	605,0	586,3	14,5	-65,1	212,5	-3,1	4,8
Transferências correntes	634,9	680,9	627,1	669,2	990,3	7,2	-7,9	6,7	48,0	11,8
Venda bens e serviços correntes	414,1	381,0	378,6	424,9	436,1	-8,0	-0,6	12,2	2,6	1,3
Outras receitas correntes	68,3	124,2	53,7	27,3	60,1	81,8	-56,8	-49,2	120,1	-3,1
Receitas efectivas de capital	625,6	1 533,2	637,5	1 856,9	1 869,4	145,1	-58,4	191,3	0,7	31,5
Venda de bens de investimento	77,5	10,6	125,3	178,4	-38,0	-86,3	1 082,1	42,4	-121,3	-
Transferências de capital	188,5	169,1	80,3	120,9	166,3	-10,3	-52,5	50,6	37,6	-3,1
Activos financeiros	23,8	1 285,1	430,1	1 541,2	1 521,0	5 299,6	-66,5	258,3	-1,3	182,7
Outras receitas de capital	335,8	68,4	1,8	16,4	220,1	-79,6	-97,4	811,1	1 242,1	-10,0
Outras receitas	405,5	456,2	525,9	502,7	625,3	12,5	15,3	-4,4	24,4	11,4
Recursos próprios comunitários	134,2	159,1	144,8	158,9	185,0	18,6	-9,0	9,7	16,4	8,4
Reposições não abatidas	127,4	171,1	210,6	164,2	174,2	34,3	23,1	-22,0	6,1	8,1
Saldo da gerência anterior	143,9	126,0	170,5	179,6	266,1	-12,4	35,3	5,3	48,2	16,6
Total da receita efectiva	31 681,3	32 684,5	33 361,8	37 466,5	40 939,0	3,2	2,1	12,3	9,3	6,6
Passivos financeiros	34 357,3	38 026,4	54 735,1	57 245,8	91 134,6	10,7	43,9	4,6	59,2	27,6
Total da receita	66 038,6	70 710,9	88 096,9	94 712,3	132 073,6	7,1	24,6	7,5	39,4	18,9

Fonte: DGO (CGE de 2003 a 2007)

Verifica-se que, em 2007, o total da receita registou um crescimento de € 37.361,3 milhões (+39,4%) em resultado do aumento dos passivos financeiros¹ em € 33.888,8 milhões (+59,2%) e do total da receita efectiva em 3.472,5 milhões (+9,3%).

Quanto ao total da receita efectiva, embora o seu crescimento tenha desacelerado três pontos percentuais face ao observado em 2006, manteve-se a um nível elevado em consequência, sobretudo, do comportamento da receita fiscal, que cresceu significativamente. Com efeito, é de destacar o aumento de € 2.152,6 milhões (+17,1%), no capítulo impostos directos, sendo também relevante o aumento de € 859,0 milhões (+4,3%) nos impostos indirectos.

Em termos de valores absolutos merecem ainda realce os aumentos registados nos capítulos transferências correntes (+ € 321,1 milhões) e outras receitas de capital (+ € 203,7 milhões) e as diminuições registadas nos capítulos venda de bens de investimento (€ -216,4 milhões), com uma receita líquida negativa em 2007, e taxas, multas e outras penalidades (€ -113,3 milhões). Em termos de valores relativos, o maior aumento observa-se em outras receitas de capital (+ 1.242,1%) e a maior diminuição em venda de bens de investimento (-121,3%).

No conjunto do período de 2003 a 2007 observa-se, para o total da receita efectiva, uma taxa média de crescimento nominal de 6,6%, a qual resultou, em larga medida, da evolução da receita fiscal, dado o elevado peso desta naquele total (88,4%, em média). A receita fiscal cresceu, em termos médios, a

¹ Os passivos financeiros são adiante apreciados em ponto autónomo uma vez que importa considerá-los, não apenas na perspectiva da receita, mas também, tendo em conta a execução da despesa orçamental e a gestão da dívida pública.

uma taxa inferior à do total da receita efectiva em 0,9 pontos percentuais, ou seja, à taxa de 5,7% (7,0% nos impostos directos e 4,8% nos impostos indirectos), sendo o capítulo “Activos financeiros” o que apresenta a taxa média de crescimento mais elevada (182,7%).

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

Gráfico II.1 – Evolução da receita

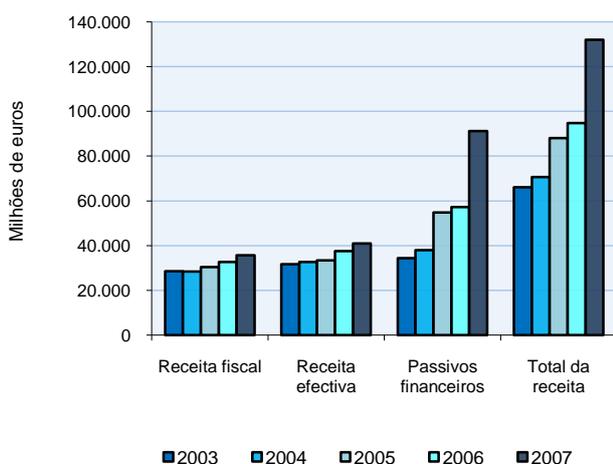
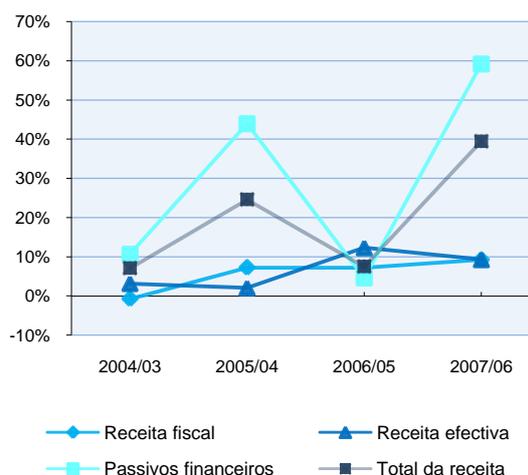


Gráfico II.2 – Taxas de crescimento nominal



No quadro seguinte apresentam-se os pesos do total da receita efectiva, receita fiscal e receita efectiva não fiscal, no produto interno bruto, em cada um dos anos e na média do quinquénio. Relativamente ao total da receita efectiva, verifica-se que o seu peso relativo tem aumentado nos últimos anos, atingindo 25,2% do produto interno bruto em 2007, valor que excede o do ano anterior em 1,1 pontos percentuais e em 1,7 pontos percentuais o valor médio do período. Por sua vez, o conjunto da receita fiscal tem aumentado, também, a sua importância no agregado em apreço, atingindo 21,9% em 2007, ou seja, mais 0,9 pontos percentuais do que no ano anterior e superior em 1,1 pontos percentuais ao valor médio. Por último, refira-se que o peso da receita efectiva não fiscal no produto interno bruto em 2007 (3,3%) é igualmente superior aos valores observados em 2006 (+0,2 pontos percentuais) e na média do período (+0,6 pontos percentuais).

Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB

(em percentagem)

Designação	2003	2004	2005	2006	2007	Média
Total da receita efectiva	22,9	22,7	22,4	24,1	25,2	23,5
Receita fiscal	20,6	19,7	20,4	21,0	21,9	20,8
Receita efectiva não fiscal	2,2	3,0	2,0	3,1	3,3	2,7

Fonte: DGO (CGE).

Tomando como deflatores as taxas de variação dos preços implícitas no produto interno bruto obtém-se, relativamente aos totais da receita efectiva, receita fiscal e receita efectiva não fiscal, taxas médias de crescimento real, no quinquénio em questão, de 3,8%, 2,9% e 11,5%, respectivamente, e, para o ano de 2007, de 6,2%, 6,1% e 6,4%, respectivamente, as quais, em qualquer dos casos, superaram



amplamente as daquele agregado macroeconómico, que foram de 1,4% na média do quinquénio e de 1,8% em 2007¹.

A.2) Modelo de contabilização da receita em 2007

Intervieram no processo de contabilização e controlo da execução do orçamento da receita do Estado de 2007, as Direcções-Gerais do Orçamento, dos Impostos, das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, do Tesouro e Finanças (até 31 de Agosto) e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (a partir de 1 de Setembro)².

Desde 2002, o modelo contabilístico das receitas³ tem sido suportado pela utilização de dois sistemas informáticos, o sistema de gestão de receitas, disponibilizado aos serviços intervenientes na contabilização, e o sistema central de receitas utilizado pela Direcção-Geral do Orçamento.

O sistema de gestão de receitas foi o sistema utilizado pelas entidades intervenientes no processo de contabilização relativo à execução do orçamento da receita do Estado de 2007, para registarem as operações por si executadas. A análise desta informação revelou a utilização de 398 centros de receita (balcões) e de 18 tipos de operações de execução⁴.

As operações foram reportadas a períodos de incidência diários, pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, e mensais, pelas Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, que contrariando o disposto no regime legal, inscreveram todos os movimentos do mês com data-valor do seu último dia.

Há ainda a assinalar que a Direcção-Geral do Orçamento contabilizou no sistema de gestão de receitas, pela primeira vez, as operações de encerramento da Conta Geral do Estado de 2007, acolhendo parte da recomendação que o Tribunal tem vindo a fazer nos últimos Pareceres.

O regime de contabilização das receitas do Estado tem subjacente dois tipos de validação das operações com contrapartida em fluxos financeiros. A primeira (designada por validação financeira) é necessária para que o gestor da tesouraria do Estado possa prestar a informação prevista no regime legal. A segunda validação (designada por validação económica) é necessária para que as entidades administradoras possam prestar a informação prevista no regime legal e deve assegurar a correcta e integral afectação dos fundos cobrados, reembolsados ou restituídos, à respectiva classificação económica, bem como a certificação dos valores que se encontrem por cobrar, reembolsar ou restituir, mediante conciliação da informação resultante da primeira validação com a das correspondentes operações sem contrapartida em fluxos financeiros.

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

² Para efeito da presente análise, a intervenção destas duas últimas entidades foi considerada como se de uma única se tratasse, uma vez que as competências da primeira foram transferidas para a segunda.

³ Regulado 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.

⁴ Foram registadas as seguintes operações de execução: saldos de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos, liquidação prévia, autoliquidação, anulação de liquidação, cobrança por pagamento voluntário, coerciva, e escritural, má cobrança, reembolsos emitidos e cancelados, pagamento de reembolsos, pagamento escritural de reembolsos, restituições emitidas e canceladas, pagamento de restituições e pagamento escritural de restituições.

A validação económica torna a intervenção das entidades administradoras extensiva e decisiva para todas as operações de execução, constituindo esta a razão fundamental para imputar a responsabilidade pela contabilização das receitas do Estado às entidades que as administram.

Actualmente, só são registadas no sistema de gestão de receitas as que já tenham sido objecto de validação financeira e económica. Este procedimento levanta uma questão importante, designadamente no caso da receita arrecadada em execução fiscal, uma vez que na análise à contabilidade da tesouraria do Estado se verifica a subsistência de cobrança coerciva, no valor de € 40,6 milhões, que por ter transitado para 2008 sem ter sido objecto de validação económica, não consta do sistema de gestão de receitas.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, o Tribunal tem vindo a calcular desde 2002¹, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva² que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas. O indicador de fiabilidade tempestiva representa o peso relativo da informação original registada no período tempestivo face à informação total ponderada pelo desfasamento verificado entre ambas. Note-se que este indicador pondera não só os atrasos no registo da informação como a dimensão das alterações à informação original.

Acresce ainda que este indicador permite aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização. O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução do indicador de fiabilidade tempestiva da informação original face à definitiva.

Quadro II.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Com passivos financeiros	21,8	28,5	27,4	22,1	12,5	14,6
Sem passivos financeiros	35,0	51,4	49,3	41,9	18,9	63,2

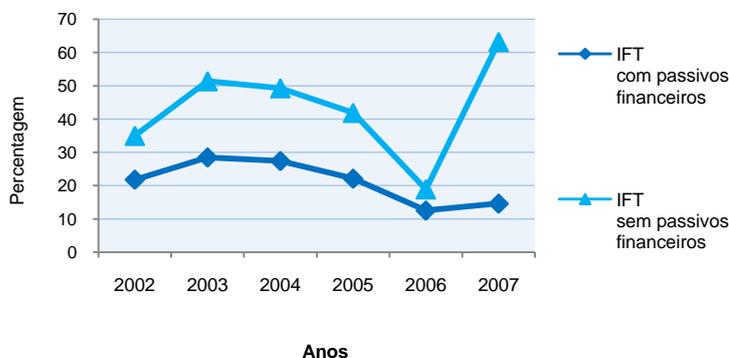
Os resultados mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a apenas 14,6% do valor da informação total, ou seja, que apenas 14,6% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Importa, porém, reconhecer que este valor se encontra muito influenciado pelo atraso na contabilização das receitas não efectivas. De facto, se não forem considerados os passivos financeiros, mas, apenas as receitas efectivas, o valor do indicador de fiabilidade tempestiva total passa para 63,2%.

¹ Para o ano de 2007 foi utilizada, pela primeira vez, a informação registada no sistema de gestão de receitas que por incluir a data de registo das operações, assegura um substancial ganho de eficácia face à do sistema central de receitas enquanto objecto de análise.

² O indicador de fiabilidade tempestiva da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente em que o numerador é o produto do valor da informação original de cada período de incidência mensal (em euros) pelo respectivo período tempestivo (em dias) e o denominador é a soma de uma sequência de produtos em que o primeiro é o mesmo do numerador e os restantes multiplicam o valor absoluto de cada alteração (em euros) pelo desfasamento entre a respectiva data de registo e o final do respectivo período tempestivo (em dias).



Gráfico II.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva



No processo de contabilização da receita de 2007, há ainda a referir que por despacho do Ministro de Estado e das Finanças¹, as quantias arrecadadas nos dias 1 e 2 de Janeiro de 2008, cujo prazo de pagamento normal tivesse terminado a 31 de Dezembro de 2007, foram consideradas para efeitos contabilísticos como tendo sido cobradas no último dia do ano de 2007, independentemente da data-valor da cobrança que lhes tenha sido atribuída nos sistemas próprios de cada imposto. Também os valores dos reembolsos pagos ou compensados nos dias 1 e 2 de Janeiro de 2008 foram considerados, para efeitos contabilísticos, como tendo sido pagos em 31 de Dezembro de 2007.

A.3) Resultados globais

Verifica-se que, pela primeira vez desde a entrada em vigor da Lei de enquadramento orçamental, foram incluídos no Volume II da Conta os mapas n.os 5 e 6 relativos a créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização e a créditos extintos por confusão, respectivamente.

Os valores constantes do Relatório da Conta e do Mapa I – Receitas dos serviços integrados, por classificação económica da Conta Geral do Estado não são coerentes com a informação constante dos mapas que compõem os elementos informativos da mesma Conta (Volume II)².

Não obstante se referir no Relatório da Conta, no âmbito da execução orçamental das receitas do Subsector Estado (Saldos Transitados das Receitas por Cobrar), terem sido anuladas liquidações relativas a dívida substituída em 2007, no valor total de € 969 milhões, o citado mapa n.º 5 não releva esta informação. Assim, apesar do valor correspondente às liquidações anuladas por dívida substituída em 2007 ter sido registado pela Direcção-Geral dos Impostos como anulação de liquidação, não há reflexo deste movimento nos elementos informativos da Conta, situação que, tal como as assinaladas de seguida suscita particular preocupação do Tribunal.

¹ O Ministro de Estado e das Finanças, na sequência da tolerância de ponto concedida à função pública no dia 31 de Dezembro de 2007, determinou a prorrogação para 2 de Janeiro de 2008 do prazo para cumprimento das obrigações fiscais, cujo prazo terminasse a 31 de Dezembro de 2007.

² A Lei de enquadramento orçamental estabelece o conteúdo do relatório, dos mapas contabilísticos e dos elementos informativos que compõem a Conta Geral do Estado (artigos 74.º, 75.º e 76.º, respectivamente).

Apesar de constarem das instruções da Direcção-Geral do Orçamento como operações de execução a utilizar no processo de contabilização da receita do Estado a partir de 2004, e de terem sido reportadas nos elementos informativos da Conta, as operações extinção por perdão ou amnistia e extinção por prescrição não foram objecto de qualquer movimentação no âmbito da contabilização da receita de 2007. Deste modo, a anulação de liquidação foi a única das operações de execução movimentadas em 2007 a corresponder às formas de extinção de créditos a que respeitam os mapas n.ºs 5 a 8 do Volume II da Conta.

O quadro seguinte mostra a comparação entre os valores registados nos elementos informativos da Conta¹ e os valores de receitas anuladas que foram registadas no sistema de gestão de receitas como anulação de liquidação. O valor registado como anulação de receitas no sistema de gestão de receitas é superior em mais de nove vezes ao valor reportado como extinção de créditos.

Quadro II.4 – Comparação entre os elementos informativos da Conta e o sistema de gestão de receitas

(em milhões de euros)

Entidades	Formas de extinção de créditos Mapas 5, 7 e 8 do Volume II	Anulação de liquidação SGR	Diferença
DGTF	2 062,5	0,0	2 062,5
DGCI	954,7	27 433,9	-26 479,2
DGAIEC	0,0	56,2	-56,2
Total	3 017,2	27 490,1	-24 472,9

Confrontando os valores da cobrança e do pagamento de reembolsos e restituições apurados nas versões finais do sistema de gestão de receitas e da contabilidade do tesouro disponibilizados ao Tribunal, verifica-se que as receitas são objecto de tratamento diferenciado.

As diferenças apuradas decorrem, no ano de 2007, da adopção de procedimentos distintos na contabilização das receitas dos impostos de circulação e de camionagem, das receitas do imposto único de circulação e da receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação.

Relativamente a este último caso, a receita arrecadada em execução fiscal e a receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação são registadas na contabilidade do tesouro na mesma conta de receita do Estado, enquanto que no sistema de gestão de receitas são contabilizadas pela Direcção-Geral dos Impostos em balcões distintos.

Refira-se que nos balcões afectos aos serviços de finanças apenas foram contabilizadas as receitas arrecadadas através de documentos ainda não integrados no circuito do documento único de cobrança, tendo toda a restante cobrança sido contabilizada pelos serviços centrais da Direcção-Geral dos Impostos. Na contabilidade do tesouro, a cobrança dos impostos de circulação e de camionagem, independentemente do tipo de documento, foi registada nas contas afectas aos serviços de finanças onde ocorreu a cobrança.

A Direcção-Geral dos Impostos registou num balcão autónomo as restituições processadas pelo sistema de restituições e pagamentos, no valor de € 71,3 milhões.

¹ Parcela relativa aos serviços integrados do Ministério das Finanças e da Administração Pública.



B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

O cumprimento do regime legal vigente permitiria alcançar o objectivo do modelo de contabilização da receita do Estado, ou seja, o registo tempestivo de informação destinada à Conta Geral do Estado com garantia de fiabilidade assegurada por um efectivo e permanente sistema de controlo.

Assim sendo, a primeira e principal reserva que o Tribunal tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do orçamento da receita do Estado decorre da não aplicação do referido regime legal, desde a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2001.

O Tribunal considera injustificável que, sete anos e meio após a sua entrada em vigor, continuem por cumprir as condições legalmente definidas e tidas por indispensáveis para que as entidades administradoras das receitas do Estado possam transitar para este regime, constatando-se que:

- ◆ Não foi ainda exarado qualquer despacho nos termos legalmente previstos¹ para efectivar a transição das entidades administradoras das receitas²;
- ◆ Se mantém a intervenção dos designados cofres do tesouro, continuando a ser aplicada a norma transitória³ que admite essa intervenção, em vez da norma⁴ que expressamente determina que a mesma cessa com a aplicação do regime legal;
- ◆ Se mantém o incumprimento do disposto no regime legal⁵ relativamente ao fornecimento diário à Direcção-Geral do Orçamento, por parte das entidades administradoras, da informação sobre as respectivas receitas discriminadas por dia;
- ◆ Se mantém a falta de interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas existentes nas respectivas entidades administradoras e o sistema de gestão de receitas, em desrespeito pela norma⁶ que assim o determina.

Refira-se que o responsável da Direcção-Geral dos Impostos pela contabilização só foi nomeado em Novembro do corrente ano, na sequência do exercício do contraditório sobre o presente Parecer.

Recomendação 1 – PCGE/2007

Sublinhando o facto de, apesar de estar em vigor desde 1 de Janeiro de 2001, o regime legal de contabilização das receitas do Estado continuar a não ser aplicado, na sua plenitude, pelos serviços, o Tribunal recomenda ao Governo que tome as medidas adequadas para que seja dado cumprimento ao disposto neste regime, designadamente no que respeita à transição dos serviços, devendo os respectivos despachos ser remetidos ao Tribunal.

Para além dos aspectos atrás referidos, merece especial reparo o facto de o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP ter passado a intervir na contabilização das receitas do Estado

¹ Artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).

² Artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 301/99.

³ Artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 301/99.

⁴ Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 301/99.

⁵ Artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 301/99 e n.º 2 do artigo 6.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).

⁶ Artigo 3.º, n.º 3, das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).

desde 1 de Setembro de 2007 de forma indevida, uma vez que não preenche as condições legalmente exigidas, designadamente a de não poder ser considerado entidade administradora de receitas por não cumprir os requisitos estabelecidos, pois dispõe de autonomia administrativa e financeira, e não assegura nem coordena a liquidação de uma ou mais receitas.

Note-se que esta entidade só intervém na contabilização da receita, ao abrigo de uma norma transitória prevista no regime legal¹ por ser um serviço público com funções de caixa. Além disso, e mais importante, a sua intervenção faz-se com prejuízo da qualidade da informação registada, uma vez que se limita ao registo de valores cobrados resultantes de operações de autoliquidação, não abrangendo as efectivas operações de liquidação nem a responsabilidade legalmente imputável às entidades que, de facto, administram essas receitas, as quais continuam, por esta via, sem intervir no processo de contabilização.

O conjunto de operações utilizado para contabilizar a receita arrecadada em execução fiscal voltou a não corresponder ao modelo definido nas instruções elaboradas pela Direcção-Geral do Orçamento para aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado, nas quais se explicitam de forma detalhada as regras de contabilização através do sistema de gestão de receitas.

Saliente-se que estas instruções foram remetidas ao Tribunal, em Junho de 2003, com a indicação de que seriam aprovadas por despacho do Ministro das Finanças e difundidas através de circular da Direcção-Geral do Orçamento².

Refira-se que a Direcção-Geral do Orçamento emitiu instruções para a contabilização das receitas do Estado (a partir da entrada em vigor do Orçamento do Estado de 2009). Porém, estas instruções não explicitam designadamente, as regras de contabilização e as operações de execução a utilizar com o detalhe que o Tribunal considera necessário para um eficaz controlo que garanta o rigor e a transparência com que as contas públicas devem ser elaboradas.

Recomendação 2 – PCGE/2007

Nestas circunstâncias, o Tribunal recomenda que as instruções para a contabilização das receitas do Estado explicitem, com o detalhe necessário, as regras, os procedimentos e as operações de execução a utilizar.

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

Do facto de só serem registadas no sistema de gestão de receitas as receitas que já tenham sido objecto de validação financeira e económica, resulta uma subvalorização da receita do Estado, na medida em que não é relevada naquele sistema a cobrança que ainda não foi objecto de validação pela entidade administradora.

Recomendação 3 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que passem a ser registadas no sistema de gestão de receitas todas as receitas com validação financeira, incluindo as que não tenham sido objecto de validação económica, até ao final do respectivo prazo de contabilização tempestiva, devendo os valores cobrados que se encontrem por validar ou regularizar ser registados como operações extra-orçamentais.

¹ Artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 301/99.

² Artigo 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 301/99.



O Tribunal tem, de forma recorrente, nos últimos anos, chamado à atenção para o facto de os valores que constam dos mapas que compõem os elementos informativos (Volume II) da Conta Geral do Estado não serem coerentes com os do Relatório da Conta.

Tendo em conta que o valor registado como anulação de receitas no sistema de gestão de receitas é mais de nove vezes superior ao valor reportado como créditos extintos nos elementos informativos da Conta¹, o Tribunal não pode deixar de assinalar que a manifesta incoerência destes valores prejudica o rigor e a clareza da Conta Geral do Estado.

Recomendação 4 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda ao Governo que assegure a total coerência entre os valores constantes do Relatório da Conta e os dos mapas que compõem os elementos informativos previstos nos artigos 74.º, 75.º e 76.º da Lei de enquadramento orçamental.

De referir ainda que o facto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ter prestado, para efeitos de elaboração do Relatório da Conta, informação sobre receitas anuladas (créditos extintos), sem que tenha procedido ao registo no sistema de gestão de receitas de qualquer anulação, leva o Tribunal a concluir pela existência de receitas liquidadas (créditos) que não são registadas no momento em que essa liquidação (constituição) se verifica, o que infringe o disposto no regime legal de contabilização das receitas² e impede a relevação dos créditos por extinguir (como receitas por cobrar) na Conta Geral do Estado.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A prestação de informação fiável de forma tempestiva é considerada pelo Tribunal como uma condição essencial para avaliar positivamente o sistema de contabilização e controlo da execução do orçamento da receita do Estado. Os valores apurados para o indicador de fiabilidade tempestiva para 2007 tornam evidente que o sistema de contabilização e controlo da receita do Estado continua a revelar-se incapaz de produzir informação de forma fiável e tempestiva.

Particularmente significativo é o valor do indicador relativo à informação registada pela Direcção-Geral dos Impostos, uma vez que a informação original registada tempestivamente correspondeu apenas a 55,1% do valor da respectiva informação total.

A análise dos registos efectuados pela Direcção-Geral dos Impostos no sistema de gestão de receitas permite verificar que uma parte significativa (34,2%) das alterações efectuadas diz respeito às receitas arrecadadas através das guias de retenção (também designadas por guias de multi-imposto). À semelhança do que sucedeu no processo de contabilização da receita do Estado de 2006, a submissão electrónica destas guias pelos sujeitos passivos foi considerada por aquela Direcção-Geral como liquidação prévia dos valores declarados.

Esta situação provoca um empolamento dos valores contabilizados nas operações de liquidação e de anulação de liquidação devido ao facto de os sujeitos passivos procederem à anulação das guias, em fase posterior à da submissão, reflectindo-se os erros praticados pelos sujeitos passivos no processo de contabilização e colocando-se, por consequência, em causa, a análise dos valores de liquidação e de anulação de liquidação como acontece no caso da receita do imposto do selo, em que a submissão de

¹ Parcela relativa aos serviços integrados do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

² N.º 1 do artigo 2.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).

uma guia incorrecta no valor de € 16.177,2 milhões (que veio a ser anulada depois de submetida) representou 87,3% e 96,4% dos valores globais de liquidação e de anulação de liquidação, respectivamente, deste imposto.

Recomendação 5 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que a validação de guias de valor exorbitante seja evitada através da instituição de procedimentos adequados de controlo e de alerta ao utilizador no acto da submissão das mesmas na internet.

Por outro lado, a Direcção-Geral dos Impostos para a maioria dos balcões (à excepção dos referentes às receitas de imposto sobre o valor acrescentado) não procedeu no sistema de gestão de receitas, a qualquer registo tempestivo para os meses de Janeiro a Novembro. Na verdade, para além das receitas do imposto já mencionado, verificou-se que os serviços daquela direcção-geral procederam aos primeiros lançamentos em Março de 2007 e que, no caso da receita arrecadada em execução fiscal, os primeiros lançamentos foram efectuados apenas em Maio.

Outra situação comprometedor da análise dos registos efectuados pela Direcção-Geral dos Impostos decorre do facto de esta entidade proceder, de forma regular, ao registo no sistema de gestão de receitas de valores negativos, que não correspondem apenas a estornos, mas também, à dedução de valores cobrados que foram indevidamente registados cumulativamente, com receitas do Estado. Este procedimento tem sido adoptado na contabilização da receita proveniente da cobrança de créditos fiscais que foram objecto de cessão, em 19 de Dezembro de 2003.

Importa ainda sublinhar que foram adicionados € 57 milhões à receita e € 1,4 milhões aos pagamentos de reembolsos de 2007, na sequência do despacho do Ministro de Estado e das Finanças, de 31 de Dezembro de 2007, que ordenou que as quantias arrecadadas e os reembolsos pagos ou compensados nos dias 1 e 2 de Janeiro de 2008 fossem considerados, para efeitos contabilísticos, com a data valor de 31 de Dezembro de 2007.

Estes registos foram efectuados no sistema de gestão de receitas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público quando o deveriam ter sido pela Direcção-Geral do Orçamento, na medida em que a alteração da data-valor contraria o disposto no regime legal¹.

Recomendação 6 – PCGE/2007

O Tribunal continua a recomendar que deve evitar-se a realização de operações excepcionais mas que, a verificarem-se, deve ser a Direcção-Geral do Orçamento a assumir a responsabilidade pela respectiva execução e contabilização (através de movimentos escriturais).

De referir ainda que o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP utilizou, para o registo das importâncias apuradas na sequência do referido despacho, as operações de execução cobrança por pagamento voluntário e pagamento de reembolsos quando, na realidade, apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas de receita do Estado e a conta de terceiros criada para o efeito na contabilidade do tesouro.

Verificou-se mais uma vez que, por via de erros ou de alterações aos procedimentos de contabilização, os valores registados podem variar de forma imprevisível, até ao encerramento da respectiva Conta, o que distorce a sua análise intercalar, dificulta a comparação com os do período homólogo do ano anterior e coloca em causa o acompanhamento da execução do orçamento da receita do Estado, conforme tem sido sublinhado pelo Tribunal.

¹ Artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).



Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, o Tribunal tem vindo a considerar que o tratamento diferenciado dado pelo serviço administrador face ao efectuado na contabilidade do tesouro constitui uma forte limitação à obtenção de um eventual ganho de eficácia, na conciliação entre os serviços administradores e o gestor da tesouraria do Estado.

As diferenças apuradas, no ano de 2007, decorrem da adopção de procedimentos distintos na contabilização das receitas dos impostos de circulação e de camionagem, das receitas do imposto único de circulação e da receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação.

Relativamente a esta última situação, o Tribunal não pode deixar de questionar o facto de, na contabilidade do tesouro a receita arrecadada em execução fiscal e a receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação serem registadas na mesma conta de receita do Estado, quando a primeira é objecto de cobrança coerciva e a segunda é objecto de cobrança por pagamento voluntário.

Note-se que a classificação da Direcção-Geral dos Impostos (para validação económica destas receitas) é transmitida à tesouraria do Estado através de ficheiros produzidos pelo sistema de distribuição de receitas, distinguindo-se os documentos únicos de cobrança emitidos pelo sistema de contra-ordenações (através dos seus códigos) dos emitidos pelo sistema de execuções fiscais, e que aquela Direcção-Geral utiliza esta informação para proceder à contabilização destas receitas no sistema de gestão de receitas em balcões distintos.

Recomendação 7 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que a distinção entre a informação referente à receita arrecadada em execução fiscal e à receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação seja também aplicada à contabilidade do tesouro, com ganhos evidentes ao nível do rigor e da transparência.

Na análise da documentação de suporte à contabilização no sistema de gestão de receitas verifica-se que uma parte significativa dos € 71,3 milhões de restituições processadas pelo sistema de restituições e pagamentos da Direcção-Geral dos Impostos não tem ligação com as relações que se estabelecem entre os sujeitos passivos e a administração fiscal. A análise aos registos efectuados permite concluir que € 46,1 milhões correspondem a operações processadas através daquele sistema a pedido da Direcção-Geral do Orçamento e que visam a transferência de receita do Estado consignada ou de saldos, entre anos económicos.

Esta situação configura uma utilização indevida da operação de restituição que tem merecido reiterada crítica do Tribunal. Neste caso, coloca-se também a questão da legitimidade da utilização do sistema de restituições e pagamentos para este efeito.

A análise do processo de contabilização e controlo da execução do orçamento da receita do Estado de 2007 leva o Tribunal 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 pelos procedimentos utilizados continuam a demonstrar que a receita efectivamente obtida ainda não corresponde ao valor inscrito como tal na Conta Geral do Estado.

2.2.2 – Créditos do Estado objecto de cessão

A) Visão Global

A Direcção-Geral dos Impostos, entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos do Estado que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003, presta periodicamente ao cessionário informação sobre a situação desses créditos e sobre a cobrança realizada¹. A prestação dessa informação é efectuada em relatórios mensais e semi-anuais, nos termos e prazos definidos contratualmente, tendo sido reportados doze relatórios mensais e dois relatórios semi-anuais para o período compreendido entre 1 de Março de 2007 e 29 de Fevereiro de 2008.

O Tribunal avaliou a fiabilidade da informação prestada nesses relatórios através do seu confronto com ficheiros informáticos contendo a respectiva discriminação por crédito. Avaliou, também, a execução da cobrança dos créditos cedidos, em função dos valores registados nos relatórios, e o impacto da cessão de créditos na receita do Estado de 2007, através da identificação e análise dos registos no sistema de gestão de receitas e na contabilidade da tesouraria do Estado.

O grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão é apurado pelo quociente entre a cobrança efectiva registada nos relatórios destinados ao cessionário e a cobrança prevista nos documentos contratuais². O quadro seguinte expressa a evolução deste grau de execução até ao final do oitavo período de cobrança.

Quadro II.5 – Execução do orçamento da receita

(em milhões de euros)

Relatório Semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		No período	Acumulada	No período	Acumulada	No 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	794,8	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	163,9	1 681,7	143,9	1 100,9	87,8	65,5
7	31-08-2007	134,6	1 816,3	131,9	1 232,8	98,0	67,9
8	29-02-2008	123,0	1 939,3	183,6	1 416,4	149,3	73,0

Fonte: Documentos contratuais (cobrança prevista) e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário (cobrança efectiva).

Em 29 de Fevereiro de 2008, 53 meses após a data da separação³, o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão, incluindo os juros de mora acrescidos à cobrança dos créditos cedidos, era de 73% da previsão apresentada nos documentos contratuais. Este resultado acentua a gradual aproximação da cobrança efectiva à prevista. No mesmo sentido, deve notar-se que os valores da cobrança efectiva (€ 183,6 milhões) registados no oitavo relatório superaram, pela primeira vez, o previsto contratualmente (€ 123 milhões)⁴.

¹ N.º 2 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro.

² Os valores de cobrança previstos pelo cessionário relativamente ao final de cada período não distinguem entre créditos do Estado e créditos da Segurança Social. Por essa razão, para determinar a parte correspondente aos créditos do Estado, aplicou-se à previsão global a quota de 82,56% que corresponde ao respectivo peso relativo no valor nominal dos créditos do Estado cedidos.

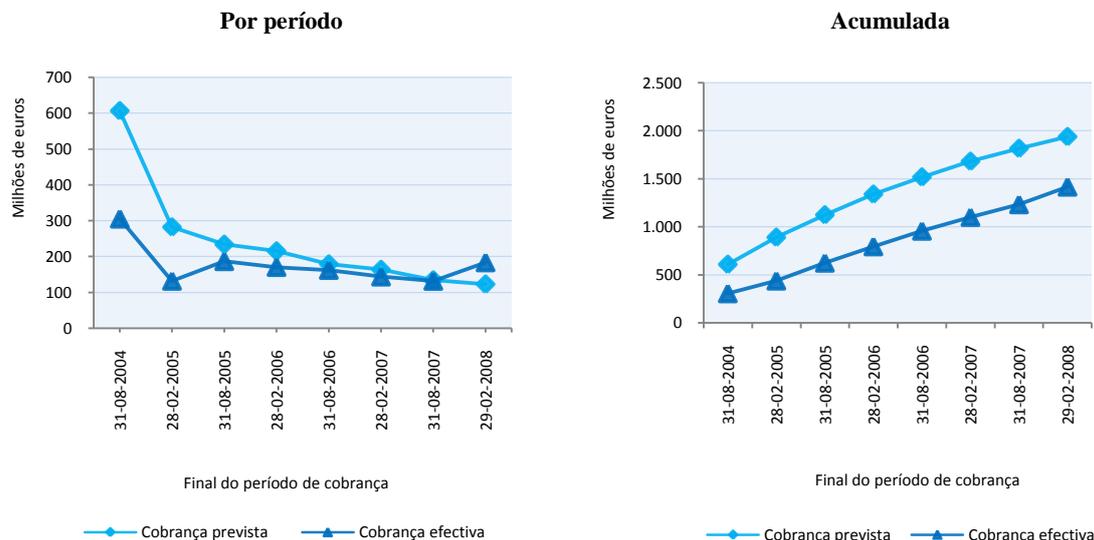
³ Data de separação significa 30 de Setembro de 2003.

⁴ Deve referir-se, porém, que o nono relatório (que também já foi remetido ao Tribunal e é relativo ao período de 1 de Março a 31 de Agosto de 2008) volta a registar uma cobrança efectiva (€ 90,4 milhões) inferior à prevista (€ 99,1 milhões).



Os gráficos seguintes ilustram a evolução da cobrança de créditos cedidos, por período e acumulada.

Gráfico II.4 – Cobrança de créditos do Estado



Excluindo da cobrança os juros de mora, no final do oitavo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão correspondia a 11,6% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões), salientando-se que as substituições, declarações em falhas e anulações efectuadas até essa data correspondiam, respectivamente, a 33,7%, 15,7% e 12,3% do mesmo valor, como se observa no quadro seguinte.

Quadro II.6 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 29-02-2008

(em milhões de euros)

Designação	Do primeiro ao sexto relatórios semi- anuais	Sétimo relatório semi-anual	Oitavo relatório semi-anual	Total	Em % da carteira de créditos em 30-09-2003
Créditos violados	2 336,0	851,2	0,0	3 187,2	33,7
Créditos substitutos	2 336,0	851,2	0,0	3 187,2	33,7
Declarações em falhas	1 015,4	264,6	201,4	1 481,5	15,7
Anulações	884,9	129,1	146,8	1 160,8	12,3
Cobranças	852,7	101,5	143,7	1 097,9	11,6

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

As operações contabilísticas efectuadas para efeito da execução do Orçamento do Estado de 2007 consistiram na dedução, à receita desse ano, da cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão (€ 312,6 milhões) e na redução da receita de Estado em dívida (€ 969 milhões), como resultado da anulação das liquidações correspondentes aos novos créditos acrescidos à Carteira, para substituição de dívida.

A cobrança de créditos cedidos representou 26,1% da cobrança coerciva obtida em 2007, pelo que só 73,9% desta cobrança (€ 885,7 milhões) ficou registada como receita do Estado.

Nos termos contratuais, deixou de ser possível efectuar substituições de créditos após 20 de Junho de 2007, devendo o Estado, a partir dessa data, readquirir os créditos da Carteira referentes a dívidas inexistentes ou inexigíveis por factos anteriores à data de separação, o que ainda não se verificou.

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Os valores de substituições, declarações em falhas e anulações efectuadas até ao final do oitavo período de cobrança, revelam a fraca qualidade dos créditos incluídos na Carteira inicial e causam alguma apreensão relativamente à qualidade das dívidas que constituem as receitas por cobrar, reportadas na Conta Geral do Estado.

Foram deduzidos à receita do Estado € 312,6 milhões de créditos cedidos para serem entregues ao cessionário quando apenas tinham sido incluídos € 103,9 milhões (cerca de um terço). O Tribunal continua a considerar este procedimento como incorrecto porque afecta a clareza das contas públicas.

O confronto da informação sobre a composição e o valor em dívida da Carteira de créditos do Estado, no final do sétimo e do oitavo períodos de cobrança, revelou a existência das divergências indicadas no quadro seguinte.

Quadro II.7 – Divergências sobre a Carteira de créditos do Estado em 31-08-2007 e 29-02-2008

(em milhões de euros)

Descrição	Origem dos Valores	Ficheiro	Quadro do Relatório	Divergência
Sétimo período (1 de Março a 31 de Agosto de 2007)				
Carteira de créditos (*)		9 904,0	9 446,1	457,9
Anulações		34,0	129,1	-95,1
Oitavo período (1 de Setembro de 2007 a 29 de Fevereiro de 2008)				
Carteira de créditos (*)		9 846,1	9 446,1	399,9
Créditos violados		27,7	0,0	27,7
Anulações		348,2	146,8	201,4

(*) Valor nominal

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

A dimensão das divergências verificadas no valor nominal da Carteira de créditos coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre a composição da mesma, uma vez que esta composição só pode ser alterada por substituição de créditos, não devendo esta substituição alterar o valor nominal da Carteira.

Por outro lado, a inexistência de créditos violados no oitavo período de cobrança, segundo o respectivo relatório semi-anual, é colocada em causa pelo registo de mais de € 27,7 milhões de créditos violados no ficheiro de dados que deveria suportar esse relatório. Recordar-se que, nos termos contratuais, deixou de ser possível efectuar substituições de créditos após 20 de Junho de 2007, devendo o Estado, a partir dessa data, readquirir os créditos da Carteira.



Estas divergências permitem concluir que se mantém a pertinência e oportunidade das observações efectuadas pelo Tribunal desde 2004, ou seja, que a Direcção-Geral dos Impostos continua a não dispor de procedimentos nem de mecanismos de salvaguarda e de controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios. O resultado desse confronto coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e constitui uma limitação à análise dos valores em causa.

O Tribunal considera grave que, no oitavo relatório semi-anual e quatro anos e meio após ter sido iniciado o reporte desta cessão de créditos, permaneça a incapacidade da Direcção-Geral dos Impostos em identificar as parcelas correspondentes aos valores agregados registados nos relatórios destinados ao cessionário. Para além de merecer reiterada crítica do Tribunal, esta incapacidade coloca dúvidas sobre o modo como tem sido, de facto, apurada a informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos.

Recomendação 8 – PCGE/2007

O Tribunal reitera as recomendações, anteriormente formuladas, para que se autonomize 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, e se providencie para que os sistemas informáticos utilizados no registo e controlo da informação, sobre dívidas fiscais objecto da cessão, sejam os adequados à determinação do universo das operações objecto dos relatórios remetidos à entidade cessionária.

2.2.3 – Procedimento de penhora efectuado pela Direcção-Geral dos Impostos

A) Visão Global

Este ponto do Parecer visa avaliar a legalidade dos procedimentos de penhora face à legislação em vigor, designadamente o Código de Procedimento e Processo Tributário, e encontra-se suportado pelos resultados obtidos na auditoria¹ realizada ao procedimento de penhora efectuado pela Direcção-Geral dos Impostos.

A.1) O procedimento de penhora

Estão sujeitos a execução todos os bens do devedor susceptíveis de penhora que, nos termos da lei substantiva, respondam pela dívida exequenda².

Por sua vez, o Código de Procedimento e de Processo Tributário³ define a prioridade que deve ser dada na determinação dos bens a penhorar.

O procedimento de penhora está directamente relacionado com a natureza do bem, encontrando-se previstas na lei as formalidades a seguir na penhora dos diversos tipos de bens⁴.

Até 2006, as penhoras eram realizadas mediante a detecção de uma forma manual e casuística dos bens do contribuinte passíveis de penhora, o mesmo acontecendo para a sua execução.

¹ Relatório de Auditoria n.º 56/2008 – 2.ª Secção

² Artigo 821.º do Código do Processo Civil. Refira-se que nos termos do artigo 822.º e seguintes do mesmo Código existem bens absoluta ou totalmente impenhoráveis e bens relativamente impenhoráveis.

³ Artigo 219.º

⁴ Artigos 221.º a 234.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

A partir desse ano, entrou em funcionamento a designada penhora automática, a qual consiste na realização do procedimento com recurso a meios informáticos em dois momentos distintos, que consubstanciam também duas realidades diferentes. A primeira, diz respeito à detecção dos bens do contribuinte susceptíveis de serem penhorados e, a segunda, à apreensão do respectivo bem (a concretização da penhora).

A Administração Fiscal pode utilizar a detecção automática de bens do contribuinte (mediante a utilização de meios informáticos) e concretizar a penhora de forma manual, da mesma forma que pode detectar os bens do contribuinte susceptíveis de penhora de forma manual e proceder à concretização da mesma de forma automática. Embora a expressão penhora automática seja utilizada indistintamente para denominar as duas operações atrás descritas, tecnicamente, são duas realidades distintas.

A.2) Detecção de bens penhoráveis

Na detecção automática dos bens penhoráveis do devedor, a Administração Fiscal recorre ao Sistema de Execuções Fiscais, ao Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis¹ e ao Sistema Informático de Penhoras Automáticas.

Quando o processo de execução fiscal entra na fase de penhora, o Sistema de Execuções Fiscais, que gere o processo de execução fiscal, envia para o Sistema Informático de Penhoras Automáticas dados relativos ao processo, tais como, o montante em dívida e a identificação do devedor. Por seu lado, o Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis envia, também para aquele sistema, a relação dos bens do contribuinte susceptíveis de serem penhorados.

Apesar das inequívocas vantagens da detecção de bens de forma automática, continua a justificar-se a detecção de bens de forma manual, designadamente, nos casos em que se trata de bens insusceptíveis de serem detectados de forma automática, por não constarem de nenhuma base de dados e, também, porque, neste tipo de procedimento, se conta com o factor surpresa.

Da observação dos procedimentos relativos à detecção de bens de forma automática e de forma manual pode concluir-se existirem pontos fortes nas duas modalidades, ou seja, vantagens numa e noutra modalidade.

Na primeira, podem realçar-se celeridade do procedimento, maior facilidade na detecção dos bens penhoráveis, maior respeito pelo princípio da igualdade e maior controlo dos procedimentos efectuados.

Na segunda, podem considerar-se pontos fortes a detecção de bens insusceptíveis de serem detectados de forma automática que inclui, os que não estão sujeitos a registo, os que estando sujeitos a registo não foram detectados e ainda a possibilidade de utilizar o factor surpresa (aquando da visita do funcionário ao local onde se encontram os bens), que constituem pontos fracos da primeira forma de detecção de bens.

¹ O Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis é o sistema informático onde se encontram registados os bens penhoráveis do contribuinte.



A.3) Análise das penhoras

Por forma a aferir da conformidade legal dos procedimentos foi constituída uma amostra dos Serviços de Finanças que durante o ano de 2007 realizaram penhoras e, relativamente a cada um destes serviços, foi definida uma amostra das penhoras efectuadas no âmbito do processo de execução fiscal.

Os critérios que presidiram à selecção foram o critério financeiro (maior volume de penhoras realizadas) e o da abrangência dos bens penhoráveis (serviços de finanças onde se verificou a maior diversidade de bens penhorados).

Este último critério foi tido em conta para avaliar a legalidade e regularidade dos procedimentos de penhora exercidos sobre a maior diversidade de bens penhorados, uma vez que estes, como foi referido e de acordo com a legislação em vigor¹, variam consoante a natureza do bem.

O número total de penhoras realizadas em 2007 foi de 180.240, a que correspondeu um valor de € 3.558,0 milhões.

O número de penhoras realizadas nos quatro serviços de finanças seleccionados ascendeu a 9.923, totalizando € 299,6 milhões. A estas penhoras encontram-se associados 24.375 processos de execução fiscal respeitando a 6.058 contribuintes. Das 9.923 penhoras realizadas pelos quatro serviços de finanças foram seleccionadas 262, distribuídas pelos referidos quatro serviços, no valor de cerca de € 119,5 milhões, que recaíram sobre diferentes bens.

A designação utilizada pela Administração Fiscal, relativamente aos diversos tipos de penhora efectuados, não coincide com as designações previstas na legislação em vigor.

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A tramitação das reclamações decorre no âmbito do processo de execução fiscal, não lhes sendo conferida qualquer individualização, ou seja, não lhes é atribuído um número sequencial, nem existe um sistema informático onde possam ser geridas e onde possa ser recolhida informação sobre as mesmas.

Recomendação 9 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que seja implementada uma aplicação informática de gestão das reclamações previstas no artigo 276.º do CPPT, na qual seja especificado, designadamente, o processo, o acto relativamente ao qual foi apresentada a reclamação, o sentido da decisão (de deferimento ou de indeferimento) e, em caso de indeferimento, qual o fundamento. Na referida aplicação informática deverá ser atribuída às reclamações uma numeração sequencial, que relacione as mesmas ao processo a que respeitam e ao acto reclamado.

¹ Código de Procedimento e de Processo Tributário.

2.3 – Execução do Orçamento da Despesa

No presente ponto procede-se à análise da despesa registada na Conta Geral do Estado de 2007, bem como da evolução do saldo global consolidado da administração central, no período 2003-2007.

A) Visão Global

A.1) Evolução das despesas, receitas e saldo global consolidado da administração central no período 2003-2007

A evolução, no período 2003-2007, das despesas consolidadas da administração central, ou seja, dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, excluindo as transferências intra e entre estes subsectores, bem como as despesas classificadas como activos financeiros¹ e passivos financeiros, está evidenciada no quadro e no gráfico seguintes.

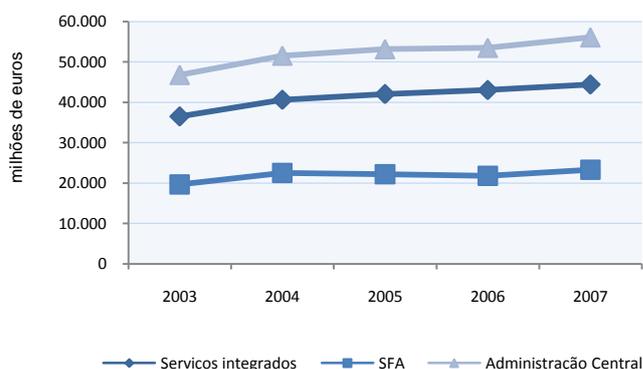
Quadro II.8 – Evolução da despesa consolidada da administração central

(em milhões de euros)

Despesas	2003	2004	2005	2006	2007
Serviços integrados	36 508,3	40 645,3	42 076,3	43 064,4	44 451,1
Serviços e fundos autónomos	19 682,8	22 504,8	22 231,7	21 783,1	23 300,0
Administração central	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6	56 091,3
<i>Taxa de crescimento anual</i>	-0,1%	10,2%	3,1%	0,6%	4,9%
<i>Taxa de crescimento média anual (2003-2007)</i>	4,6%				

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

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



No quadro seguinte relaciona-se a evolução das receitas e das despesas consolidadas, excluindo os activos e passivos financeiros, bem como do saldo global da administração central, com a do Produto Interno Bruto (PIB), no período 2003-2007.

¹ Note-se que, embora permita obter indicadores úteis, desse modo exclui-se, quer a aquisição por serviços e fundos autónomos de títulos de dívida pública de curto prazo emitidos pelo Estado, que constitui uma mera aplicação de excedentes de tesouraria, quer, por exemplo, a aplicação das receitas das privatizações em aumentos de capital de empresas públicas, que tem uma natureza distinta, designadamente quando se destina a cobrir prejuízos acumulados.



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

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da administração central e PIB	2003	2004	2005	2006	2007	Taxa de crescimento média anual
Receitas	43 211,3	44 347,6	45 391,4	47 279,2	51 371,3	4,4%
Despesas	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6	56 091,3	4,6%
Saldo Global	-3 575,1	-7 200,4	-7 766,1	-6 214,4	-4 720,0	7,2%
PIB	138 581,8	144 127,7	149 123,5	155 446,4	163 119,1	4,2%
<i>Receitas em % do PIB</i>	<i>31,2%</i>	<i>30,8%</i>	<i>30,4%</i>	<i>30,4%</i>	<i>31,5%</i>	
<i>Despesas em % do PIB</i>	<i>33,8%</i>	<i>35,8%</i>	<i>35,6%</i>	<i>34,4%</i>	<i>34,4%</i>	
<i>Saldo Global em % do PIB</i>	<i>-2,6%</i>	<i>-5,0%</i>	<i>-5,2%</i>	<i>-4,0%</i>	<i>-2,9%</i>	

Fonte: “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” de cada ano, excluindo activos e passivos financeiros e, quanto ao PIB, Instituto Nacional de Estatística “Produto interno bruto a preços correntes (base 2000)” – 3.º Trimestre de 2008.

No período em apreço, as despesas da administração central tiveram um crescimento médio anual de 4,6%, passando de € 46.786,4 milhões, em 2003, para € 56.091,3 milhões, em 2007. Esse crescimento foi superior ao do PIB, em que se verificou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 4,2%. Foi também superior ao crescimento das receitas, que se situou em 4,4%. Em 2007, em relação ao ano anterior, manteve-se o peso da despesa no PIB (34,4%).

O crescimento médio das receitas nesse período foi também superior ao do PIB, tendo passado de € 43.211,3 milhões, em 2003, para € 51.371,3 milhões, em 2007. Em relação ao ano anterior, o peso das receitas no PIB aumentou 1,1 pontos percentuais, passando para 31,5%.

Como consequência, o saldo global¹ passou de € -3.575,1 milhões, em 2003, para € -4.720,0 milhões, em 2007, ou seja, o saldo global diminuiu em € 1.144,9 milhões. Em percentagem do PIB, verificou-se uma evolução negativa desse saldo, de 2003 (-2,6%) a 2005 (-5,2%), tendência que foi alterada nos anos seguintes. De 2006 para 2007, o saldo global em percentagem do PIB melhorou em 1,1 pontos percentuais, passando de -4,0% para -2,9%.

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.

¹ Trata-se do saldo global (défice) apurado em contabilidade pública, relativamente à administração central, distinto do ajustado em contabilidade nacional, abrangendo todo o sector público administrativo, com base no Sistema Europeu de Contas (SEC 95).

B.2) Correção dos valores apresentados na CGE

A despesa orçamental registada na Conta, que é o produto de uma contabilidade de caixa (despesa paga) merecem do Tribunal as seguintes observações e recomendações, na sua maioria já efectuadas em anteriores Pareceres, sem que se tenha assistido a melhorias significativas.

B.2.1) Encargos por pagar e despesas não orçamentadas

Como a despesa orçamental é apenas a despesa paga, os encargos vencidos que não tenham sido pagos, por insuficiência de dotação ou outra razão, não são evidenciados. Em 2007, o pagamento de “dívidas transitadas de 2006” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 172,5 milhões e a € 1.226,4 milhões, totalizando € 1.398,9 milhões.

Quanto às “dívidas transitadas de 2007”, esta informação continua a não estar disponível, embora no Relatório da Conta Geral do Estado de 2007 seja apresentada, pela primeira vez, informação de fonte extra-orçamental, sobre os encargos assumidos e não pagos, que abrange, quer os encargos vencidos, quer os vincendos.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continuou, em 2007, a verificar-se a assunção de passivos e a regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado¹, envolvendo a liquidação de € 452,1 milhões, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro². Em 2007, foram ainda despendidos € 11,6 milhões, pelo Fundo Português de Carbono, essencialmente em activos financeiros, sem que tenham sido objecto de registo na Conta Geral do Estado.

Em termos de contabilidade pública, na qual se baseia a Conta Geral do Estado, o pagamento desses encargos do Estado, não evidenciados na respectiva Conta (pagos por operações específicas do Tesouro ou não registados na Conta), em clara violação da Lei³, significam 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/2007

O Tribunal reitera as recomendações anteriormente dirigidas ao Governo em matéria de reforço do rigor na assunção e na previsão dos encargos a pagar anualmente, para que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos. 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 dos fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.

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

¹ Salienta-se que a Lei do Orçamento do Estado para 2008 prevê que a aquisição de activos e assunção de passivos e responsabilidades sejam financiados por dotação orçamental inscrita no Capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

² Cfr. ponto 6.6.3 do Volume II.

³ Concretamente, em violação do artigo 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do artigo 5.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º, dos n.ºs 5 e 6 do artigo 42.º e do n.º 1 do artigo 45.º da Lei de enquadramento orçamental.



B.2.2) Sobrevalorização da despesa dos serviços integrados

Para além do pagamento a terceiros, de despesas, a Conta Geral do Estado evidencia como despesa paga 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 maneo dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro¹ e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2007, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, as 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. Realizaram-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.

Tem-se verificado, com frequência, que o montante das verbas transferidas é superior ao utilizado pelos serviços em pagamentos efectivos durante o ano económico a que respeitam, destacando-se o caso específico das verbas a transitar para o ano seguinte que, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas.

As práticas acima indicadas constituem uma violação do princípio da anualidade do Orçamento do Estado, consagrado na Lei de enquadramento orçamental. Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental do subsector dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo nos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos).

Recomendação 11 – PCGE/2007

Para limitar a ocorrência de despesas com transferências injustificadas, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam dos decretos-lei de execução orçamental, em particular nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas pública, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, no défice da Conta Geral do Estado de cada ano e na gestão da tesouraria do Estado.

B.2.3) Transferência de 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 e viola o princípio da anualidade do Orçamento do Estado. Quanto aos efeitos deste processo continuado na despesa, na receita e no défice de 2007, verificou-se:

- ◆ o aumento (sobrevalorização) da despesa do Orçamento do Estado de 2007 em € 28,7 milhões (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldo do Cap. 60

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

do OE/2007” e o que este orçamento deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap. 60 do OE/2006”);

- ◆ o aumento da receita do Orçamento do Estado de 2007 em € 0,5 milhões (reposição como receita do Orçamento de 2007 da verba não utilizada de “Saldo do Cap. 60 do OE/2006”);
- ◆ o aumento do défice do Orçamento do Estado de 2007 em € 28,1 milhões igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do Orçamento de 2007, e igual ao valor da diferença entre as verbas do Orçamento de 2007 (€ 72,2 milhões) e do Orçamento de 2006 (€ 44,0 milhões) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

Recomendação 12 – PCGE/2007

Conforme tem sido salientado pelo Tribunal, atenção especial deve ser dada pelo Ministro das Finanças 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) Aplicação do regime de administração financeira do Estado

A Lei de bases da contabilidade pública e o Regime de administração financeira do Estado (que a desenvolveu) 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 2007, passados dezasseis anos sobre a aprovação daquela lei, não estavam ainda nesse regime os seguintes serviços integrados²:

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

O atraso na implementação do Regime da Administração Financeira do Estado contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas, que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta de cada ano.

B.2.5) Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos planos sectoriais

Conforme se salientou anteriormente, a Conta Geral do Estado evidencia apenas a despesa paga e não apresenta ainda diversos mapas com informação relevante³ por, nos termos da Lei de enquadramento

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.

³ 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).



orçamental, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

De acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, pontualmente completada pelos serviços de apoio do Tribunal, no ano de 2007:

- ◆ Aplicaram o plano oficial de contabilidade pública 77 serviços e fundos autónomos (65,3% daqueles a que era aplicável) e o plano sectorial para a educação 159 (93,5% daqueles a que era aplicável);
- ◆ Os planos sectoriais para as áreas da saúde e da segurança social foram aplicados por todos os serviços e fundos autónomos que os deviam utilizar.

Constituindo uma inflexão relativamente à situação anterior, em que cada organismo que pretendia implementar o POCP adquiria no mercado díspares aplicações informáticas, em 2003 foi aberto um concurso público internacional para a aquisição de uma aplicação informática, a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos serviços e fundos autónomos que o pretendessem. De 2006 a 2008, apenas o Tribunal de Contas (sede e secções regionais) utilizou de forma efectiva essa aplicação.

Questionada quanto às datas previstas para a implementação do POCP na generalidade dos organismos públicos, designadamente nos serviços integrados, a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública referiu que várias dificuldades e constrangimentos obrigaram a ajustes no planeamento da introdução daquele Plano, no âmbito do projecto Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado. Assim em 2008, estava prevista a implementação experimental em quatro organismos/direcções-gerais do Ministério das Finanças e Administração Pública¹ e, no início de 2009, a sua entrada em funcionamento completo nestas quatro entidades, bem como o seu alargamento a mais três serviços do mesmo ministério, durante esse ano. Contudo, não adianta uma data para a conclusão desse processo.

Recomendação 13 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda ao Governo a rápida implementação do plano oficial de contabilidade pública que, para além de constituir um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas, representará um progresso do modelo de prestação de contas, reforçando a transparência da situação financeira e patrimonial do Estado.

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. Contrariando o princípio da especificação², em 2007, tal como em anos anteriores, verificaram-se situações em que não foram empregues as classificações adequadas.

¹ Trata-se de Instituto de Informática, Direcção-Geral do Orçamento, Inspecção-Geral de Finanças e Secretaria-Geral.

² Princípio estabelecido no art.º 8.º da Lei de enquadramento orçamental.

B.2.7) Omissões nos mapas gerais da Conta Geral do Estado

Conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal em anos anteriores, não foram registados no sistema informático, do qual foram extraídos os mapas da Conta, os valores da conta da Assembleia da República (abrangendo as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos), pelo que a sua execução orçamental não figura nos mapas da Conta Geral do Estado¹.

Recomendação 14 – PCGE/2007

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 de forma isolada. Esta recomendação abrange a execução orçamental dos serviços que funcionam junto da Assembleia da República.

Por outro lado, relativamente a cinco serviços e fundos autónomos, a Conta evidencia a execução orçamental do 4.º trimestre de 2007, provisória, uma vez que aqueles organismos não introduziram atempadamente, os valores finais da execução no mencionado sistema informático².

B.2.8) Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social

A “Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social” (Mapa XXIII da Conta) continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores pareceres:

- ◆ Os ajustamentos efectuados³, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores;
- ◆ Continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2007, essa situação abrangeu a Assembleia da República e respectivos serviços dependentes;
- ◆ 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, ao nível das transferências e dos subsídios da administração central, os fluxos relativos aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos. Em 2007, a Direcção-Geral do Orçamento supriu essa falha com informação adicional solicitada.

Recomendação 15 – PCGE/2007

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 consolidação orçamental, o recomenda-se, mais uma vez, que sejam tomadas medidas para ultrapassar as deficiências atrás apontadas. Em especial, devem ser criados mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços, logo a partir da fase da elaboração dos orçamentos que, por um lado, garantam uma maior

¹ De acordo com a Conta da Assembleia da República, apresentada separadamente na Conta Geral do Estado, as suas despesas totalizaram € 93,5 milhões, montante que inclui as verbas afectas às referidas Comissões.

² Cfr. ponto 3.1 do Volume II.

³ Cfr. Quadro III.9 do Volume II.



fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação.

Recomendação 16 – PCGE/2007

Os mapas relativos às receitas e despesas da segurança social, por classificação económica, 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 do acompanhamento da situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde em 2007, o Tribunal apreciou a situação financeira consolidada, o endividamento e a execução orçamental agregada das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde¹.

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 quanto à fidedignidade e à fiabilidade da informação subjacente².

Situação financeira do Serviço Nacional de Saúde (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 Serviço Nacional de Saúde, publicadas pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., têm excluído as demonstrações financeiras dos hospitais EPE, pelo que respeitam apenas às entidades que fazem parte do sector público administrativo, registando, relativamente aos hospitais EPE, de uma forma global, as relações estabelecidas via contratos-programa a título de aquisição de “outros serviços de saúde”.

O Quadro II.10 apresenta a situação financeira consolidada, do Serviço Nacional de Saúde, em 2007, de acordo com a metodologia seguida pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P, e informação fornecida complementarmente, no âmbito do contraditório, ao Tribunal de Contas.

¹ Cfr. Relatório n.º 01/08-ASEFSNS-07 – 2.ª Secção – Acompanhamento da Situação Económico-Financeira do SNS, de onde são extraídos os elementos constantes deste texto.

² A Administração Central do Sistema de Saúde, IP, continua, não obstante as anteriores recomendações do Tribunal de Contas, a não apresentar as demonstrações de resultado e balanços consolidados.



Quadro II.10 – Serviço Nacional de Saúde – Execução financeira consolidada

(em milhões de euros)

Rubricas	2007 (agregado)	Receita/ Despesa SNS (+)	Fluxos (+)	Fluxos (-)	2007 (consolidado)	2006 real (consolidado)
1. Receita Cobrada						
Transferências correntes obtidas (O.E.)	7 673				7 673	7 632
Subsídio de investimento	82			7	75	73
Prestações de serviços	154			7	148	167
Outros proveitos operacionais	28			4	23	35
Proveitos e ganhos financeiros	8				8	5
Outras receitas do próprio ano ^(a)	17	158			175	224
Total da Receita do Exercício	7 961	158	0	18	8 102	8 136
2. Despesa Total						
Despesa com pessoal	1 715			2	1 714	2 052
Compras	468			0	468	618
Fornecimento e serviços	309			7	302	351
Sub-Total	2 491	0	0	9	2 483	3 020
Sub-contratos ^(b)						
Produtos vendidos por farmácias ^(c)	1 431		18		1 448	1 452
M.C.D.T.	652		6		657	675
Outros subcontratos ^(d)	433		3	38	399	353
Outros serviços de saúde (HEPE)	2 957			26	2 931	2 199
Sub-Total	5 473	0	26	64	5 435	4 680
Imobilizações	152				152	167
Outras despesas ^(e)	39	117		1	155	164
Total da Despesa do Exercício	8 155	117	26	74	8 224	8 031
Saldo do Exercício (1-2)	-194	41	-26	-56	-123	104
Saldo de gerência dos serviços + SNS ^(f)	622				622	193
Recebimentos de anos anteriores	200			25	175	200
Despesa de anos anteriores ^(b)	1 202			132	1 071	931
Saldo de anos anteriores	-380	0	0	-106	-274	-539
Saldo Acumulado	-574	41	-26	-163	-397	-435

Fonte: Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. / Dados recebidos, em 2 de Setembro e 20 de Novembro de 2008.

(a) Inclui outras receitas do SNS, nomeadamente, convenções internacionais e jogos sociais.

(b) Valores consolidados.

(c) Inclui Diabetes Mellitus.

(d) Inclui o Hospital Fernando da Fonseca, o Hospital da Cruz Vermelha, o Hospital da Prelada, o Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul e não inclui as farmácias hospitalares.

(e) Inclui despesa com protocolos com subsistemas, parcerias, IPSS e outros serviços oficiais e ainda convenções internacionais

(f) Expurgado o valor de € 14,5 milhões, correspondente a "fundos alheios".

Os dados apresentados permitem concluir que a despesa total do exercício foi de € 8.224 milhões, a receita foi de € 8.102 milhões, sendo o saldo do exercício negativo em € 123 milhões.

Quanto ao saldo acumulado (saldo do exercício + saldo de anos anteriores) apesar de ainda se manter negativo em € 397 milhões, verifica-se que houve um desagravamento em relação ao ano anterior.

No entanto, no apuramento dos saldos não se encontram reflectidas as situações financeiras do Instituto da Droga e da Toxicoddependência, do Instituto Nacional de Emergência Médica, os fluxos económico-financeiros dos hospitais EPE, nem as dotações de capital subscritas e realizadas pelo Estado, em 2007.

Em conclusão, o Tribunal considera que a informação económico-financeira consolidada do Serviço Nacional de Saúde, relativa ao ano de 2007, continua a não reflectir de uma forma verdadeira e apropriada a posição financeira e os resultados das operações de todo o universo do Serviço Nacional de Saúde.

Endividamento das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde

No quadro seguinte apuram-se as dívidas das entidades do Serviço Nacional de Saúde, segundo o acompanhamento que delas é feito pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

Quadro II.11 – Dívidas das entidades do SNS

(em euros)

	Dezembro			Peso no total (2006)	Peso no total (2007)
	2006	2007	Variação		
Dívidas a instituições bancárias (23) ^(a)	1 287 509	836 159	-35,1%	0,1%	0,0%
Dívidas a fornecedores (22 e 26) ^(b)	1 988 102 171	2 018 533 699	1,5%	99,9%	100,0%
Dívidas a instituições do Estado (26881) ^(c)	316 814 284	317 368 385	0,2%	15,9%	15,7%
Dívidas a fornecedores externos ^(b-c)	1 671 287 887	1 701 165 314	1,8%	84,0%	84,2%
Total da dívida (a+b)	1 989 389 680	2 019 369 858	1,5%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado com base nos dados fornecidos pela ACSS, I.P., em 22 de Setembro de 2008. O ficheiro com as dívidas a Instituições Bancárias (conta 23 -Empréstimos obtidos) foi recebido em 2 de Setembro de 2008.

Todavia, o montante referido no quadro anterior não reflecte todas as dívidas das entidades do Serviço Nacional Saúde, pelo que se procedeu à agregação dos dados constantes dos balanços dessas entidades de onde resultaram os valores constantes do quadro seguinte.

Quadro II.12 – Dívidas das entidades do SNS segundo o balanço agregado

Dívidas a 31 de Dezembro de 2007	Hospitais SPA	Serviços Psiquiátricos	ARS	Outros SFA	Hospitais EPE	TOTAL
Dividas Terc. - Médio longo prazo	0	0	0	0	406.159	406.159
219 Adiantamentos de Cl. utentes e inst.Estado *	2.346.867	45.822	164.102	29.080	111.236.382	113.822.254
221 Fornecedores, c/c	147.694.717	8.014.939	11.715.408	26.358.986	876.075.451	1.069.859.501
228 Fornec-facturas em recepção e conferência	1.859.760	0	0	0	19.374.666	21.234.426
23 Empréstimos obtidos	0	0	0	0	430.000	430.000
24 Estado e outros entes públicos	2.892.826	142.836	10.129.939	497.019	55.911.211	69.573.832
2611 Fornecedores imobilizado, c/c	10.906.270	964.264	18.699.175	4.360.017	66.194.134	101.123.860
262/3/4+267/8 Outros credores	62.088.532	8.030.193	585.578.525	2.436.484	212.773.527	870.907.261
Total das dívidas	227.788.973	17.198.054	626.287.150	33.681.587	1.342.401.529	2.247.357.293

Fonte: Elaborado com base nos dados fornecidos pela ACSS, I.P., em 2 de Setembro de 2008.

* Inclui as importâncias relativas aos adiantamentos aos hospitais EPE, no âmbito dos contratos-programa, ainda não regularizados.



Os dados apresentados evidenciam que as dívidas a terceiros totalizaram € 2.247,4 milhões, sendo 59,7% do Sector Empresarial do Estado.

Porém, se considerarmos o saldo acumulado de tesouraria (€ 1.437,7 milhões)¹, verifica-se uma cobertura pelas disponibilidades de quase 2/3 (64%), o que traduz a possibilidade de redução dos prazos médios de pagamento. Essa tem sido, aliás, a recomendação insistente do Tribunal neste domínio².

O prazo médio de pagamentos, para o conjunto das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde, foi de 76 dias para as entidades do sector público administrativo e 212 dias para as entidades do sector empresarial do Estado.

Execução orçamental das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde

Os valores apurados pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P, divergem dos que foram reportados pela Direcção-Geral do Orçamento e que constam na Conta Geral do Estado de 2007, colocando em causa a fidedignidade e integridade dessa informação, em virtude das discrepâncias que se verificam ao nível da dotação corrigida, dos compromissos assumidos e da despesa paga.

Os hospitais do sector empresarial do Estado não têm elaborado os mapas de controlo do orçamento de acordo com a estruturada definida pelo Despacho Conjunto n.º 17164/2006, dos Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde.

¹ Foi considerado o valor de € 290,6 milhões na posse da ACSS, I.P, e que não se encontrava reflectido no balanço das entidades, embora pertença ao SNS.

² Veja-se, por exemplo, Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, vol. I, págs. 169 e 170.

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

No âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado compete ao Tribunal de Contas apreciar a execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, doravante designado por Programa de Investimentos¹.

A análise efectuada foi complementada por auditorias a Projectos do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados na Medida 005 – Segurança, Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes do Programa Orçamental 024 – Transportes e ao Programa P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico, cuja entidade coordenadora é a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.².

2.4.1 – PIDDAC

A apreciação realizada teve em conta as Grandes Opções do Plano³, o Orçamento do Estado⁴, os dados constantes da Conta Geral do Estado e os apurados com base na informação recolhida do Sistema de Informação para o Programa de Investimentos⁵.

A) Visão Global

A.1) Evolução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central no período de 2003-2007

A previsão e a execução do Programa de Investimentos global⁶, no período de 2003 a 2007, são evidenciadas no quadro seguinte:

¹ Artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

² Relatórios de Auditoria n.º 42/2008-2.ª Secção e n.º 54/2008-2.ª Secção.

³ Lei n.º 52/2006, de 1 de Setembro. Cfr. também a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto (Grandes Opções do Plano para 2005-2009).

⁴ O Orçamento do Estado para 2007 foi aprovado pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, contendo o Decreto-Lei n.º 50-A/2007, de 6 de Março, as disposições relativas à sua execução (objecto de rectificação pela Declaração n.º 21/2007, de 21 de Março).

⁵ Cfr. ponto 4.1 do Volume II.

⁶ No Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central 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).



Quadro II.13 – Evolução do PIDDAC de 2003 a 2007

(em milhões de euros)

Anos	Dotação inicial (A)	Dotação ajustada (B)	Dotação Disponível (C)	Execução	
				Valor (D)	Taxa (D/C)
2003	6 256,0	6 187,4	-	4 811,2	(*) 77,8
2004	5 861,3	6 236,1	6 236,1	4 565,9	73,2
2005	6 724,0	7 013,4	6 654,6	4 265,9	64,1
2006	4 856,7	5 435,2	5 331,2	3 558,8	66,8
2007	4 978,1	5 933,1	5 839,4	3 842,5	65,8

(*) Em 2003 a taxa foi calculada face à dotação ajustada (B).

Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 a 2006, Orçamento do Estado e Conta de 2007.

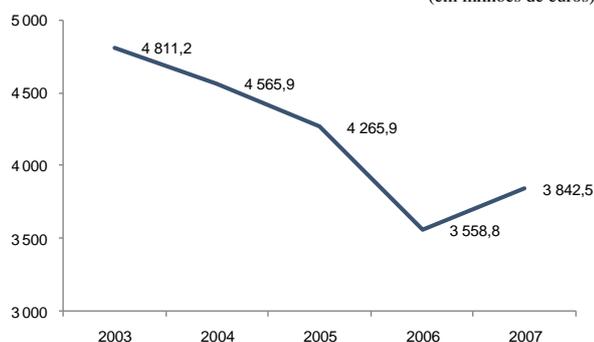
Nos anos de 2005 e de 2007 registou-se um aumento do investimento total previsto, invertendo a tendência decrescente ocorrida em 2004 e 2006. Em 2006, verificou-se, face a 2005, uma redução de € 1.867,3 milhões (27,8%). Relativamente a 2003, 2004 e 2005, em 2007 o decréscimo foi de € 1.277,9 milhões (20,4%), de € 883,1 milhões (15,1%) e de € 1.745,9 milhões (26,0%), respectivamente.

A dotação disponível¹ apresenta uma evolução positiva em 2005 face a 2004 e uma redução em 2006, tendo em 2007 registado um novo aumento.

A comparação entre a execução dos anos de 2003 a 2007 evidencia uma tendência crescente de redução do valor global executado até 2006, seguindo-se um aumento ligeiro em 2007².

Gráfico II.6 – Evolução da execução do PIDDAC de 2003 a 2007

(em milhões de euros)



Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 a 2006 e Conta Geral do Estado de 2007.

¹ A dotação disponível é igual à dotação inicial corrigida pelas alterações orçamentais e pelos valores cativos.

² Cfr. pontos 4.2.1 e 4.3 do Volume II.

A.2) Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central de 2007

A.2.1) Estrutura do financiamento

A programação inicialmente inscrita no Programa de Investimentos (€ 4.978,1 milhões) envolvia cerca de € 1.831,7 milhões (36,8%) de financiamento comunitário e € 3.146,4 milhões (63,2%) de recursos nacionais.

Nessa orçamentação, € 1.715,5 milhões (34,5%) dos recursos nacionais provinham do Capítulo 50 – “Investimentos do Plano” e € 1.430,9 milhões de “Outras Fontes” (28,7%). Quanto ao financiamento comunitário, € 165,0 milhões (3,3%) eram referentes ao Capítulo 50 e € 1.666,7 milhões respeitavam a “Outras Fontes” (33,5%)¹.

A.2.2) Previsão e execução globais

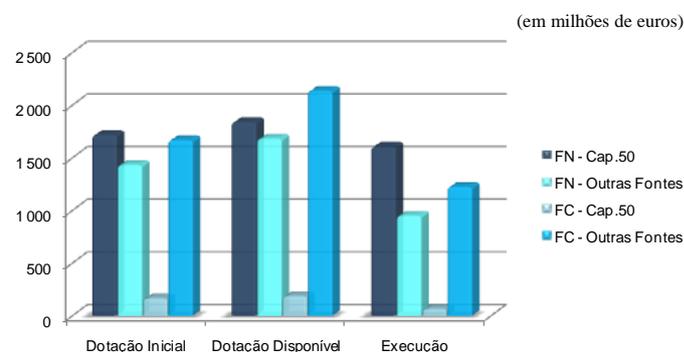
A.2.2.1) Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central inicial, disponível e executado

No Programa de Investimentos inicialmente previsto foram introduzidas alterações orçamentais que totalizaram € 955 milhões e deram origem a uma dotação ajustada de € 5.933,1 milhões. Deduzidos os valores cativos (€ 93,7 milhões) à dotação ajustada, a dotação disponível totalizou € 5.839,4 milhões, ou seja, mais € 861,2 milhões do que o montante inicial.

A execução totalizou o montante de € 3.842,5 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução, face à dotação disponível, de 65,8%². Em relação à dotação inicial, a taxa de execução foi de 77,2%³. A componente do financiamento comunitário envolveu € 1.288,8 milhões, o que representou 33,5% do total da execução, e a componente nacional 66,5% (€ 2.553,6 milhões).

O Programa de Investimentos inicial, disponível e executado, por fontes de financiamento, é evidenciado no gráfico seguinte:

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



Fonte: Conta Geral do Estado de 2007 e informação proveniente do Sistema de Informação do PIDDAC.

¹ Cfr. ponto 4.2.1 do Volume II.

² 66,8% em 2006 e 64,1% em 2005.

³ 73,3% em 2006 e 63,4% em 2005.



O valor executado pelos serviços integrados foi de € 917,8 milhões e pelos serviços e fundos autónomos de € 2.924,6 milhões. O montante correspondente aos serviços integrados, com uma taxa de execução de 85,2%, representou 23,9% do total. O dos serviços e fundos autónomos representou 76,1%, correspondendo à taxa de execução de 61,4%¹.

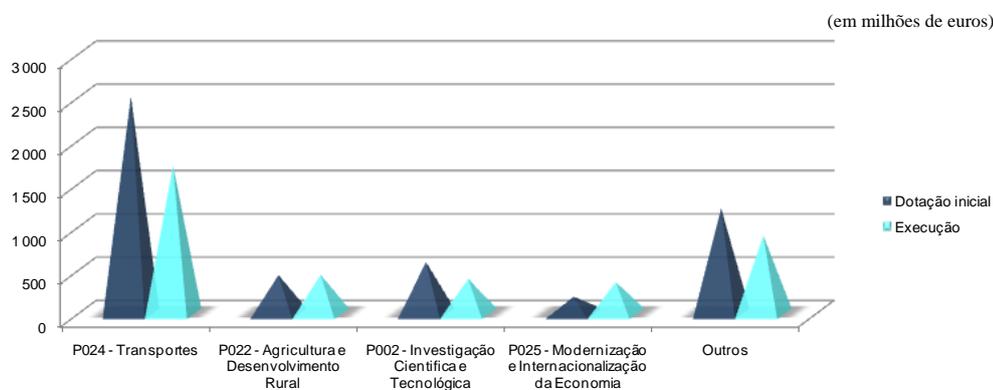
A.2.2.2) Despesa por programa orçamental

O Programa de Investimentos de 2007 incluiu 34 programas orçamentais, dos quais 8 foram criados no decurso da execução orçamental. A execução deste Programa de Investimentos concentrou-se em quatro programas orçamentais: P024 - Transportes (€ 1.715,6 milhões), P022 - Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 451,5 milhões), P002 - Investigação Científica e Tecnológica (€ 404,4 milhões) e P025 - Modernização e Internacionalização da Economia (€ 366,0 milhões). Estes quatro Programas executaram € 2.937,5 milhões, o que correspondeu a 76,4% do total.

Três dos quatro programas que executaram montantes mais elevados obtiveram taxas de execução superiores à taxa de execução global (65,8%) – P025 - Modernização e Internacionalização da Economia (77,3%), P002 - Investigação Científica e Tecnológica (70,7%) e P022 - Agricultura e Desenvolvimento Rural (69,8%).

A dotação inicial e o executado por programas orçamentais são evidenciados no gráfico seguinte²:

Gráfico II.8 – PIDDAC inicial e executado por Programa Orçamental



Fonte: Conta Geral do Estado de 2007 e informação proveniente do Sistema de Informação do PIDDAC.

A.2.2.3) Despesa por ministério

O Programa de Investimentos inicial concentrou 86,8% do total (€ 4.319,9 milhões), em cinco dos quinze Ministérios: Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 2.576,4 milhões), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 803,9 milhões), Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€ 514,3 milhões), Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (€ 217,0 milhões) e Economia e Inovação (€ 208,3 milhões).

¹ Cfr. pontos 4.2.2, 4.3, 4.3.3 e 4.3.10 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.3.1 do Volume II.

A execução por ministério é a referida no gráfico seguinte:

Gráfico II.9 – PIDDAC executado por Ministério



Fonte: Conta Geral do Estado de 2007 e informação proveniente do Sistema de Informação do PIDDAC.

O Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações foi a entidade com o mais elevado financiamento executado, ou seja, 45,8%, seguindo-se o da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com 14,3%, o da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas com 13,1%, o da Economia e Inovação com 9,7% e o do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 3,6%¹.

As taxas de execução dos referidos Ministérios foram as seguintes: 76,5% no da Economia e Inovação, 69,3% no da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, 66,5% no da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 61,9% no das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e 58,1% no do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

A.2.2.4) Despesas por classificação económica

O investimento inicial proposto para despesas de capital foi de € 4.208 milhões e para despesas correntes de € 770,1 milhões, o que representava cerca de 84,5% e 15,5% do investimento total, respectivamente. Esta relação manteve-se quase inalterada no Programa de Investimentos executado, tendo as despesas de capital envolvido € 3.284,5 milhões (85,5%) e as despesas de natureza corrente € 558 milhões (14,5%)².

A.2.2.5) Despesa por classificação funcional

As *funções económicas*³ representaram 68,9% da execução total (€ 2.648,4 milhões), as *funções gerais de soberania*⁴ 20% (€ 768,4 milhões) e as *funções sociais*¹ apenas 11,1% (€ 425,7 milhões).

¹ Cfr. ponto 4.3.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.3.4 do Volume II.

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

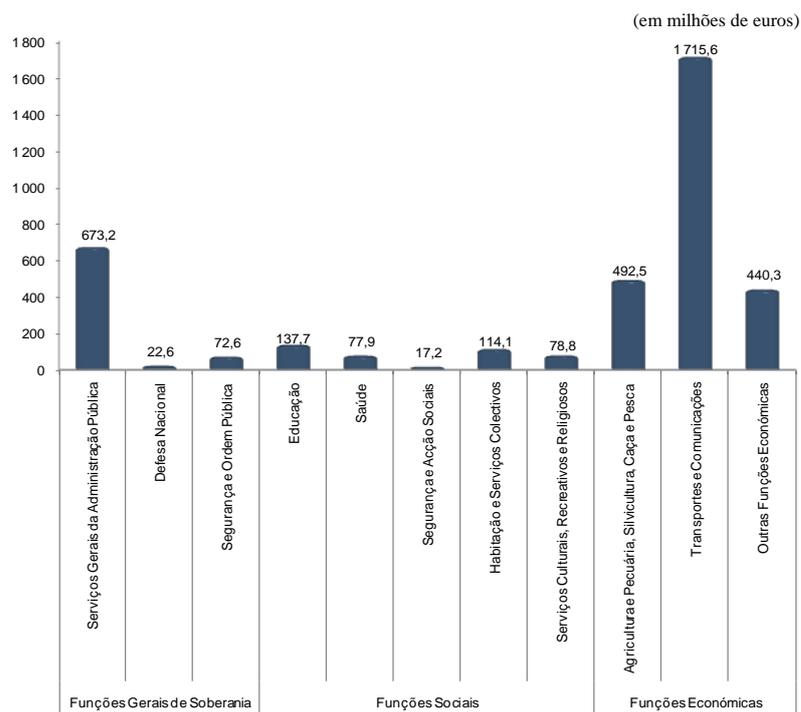
⁴ As “funções gerais de soberania” incluem “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.



Ao nível da execução, as *funções económicas* apresentam uma taxa de 64,8% (abaixo da média, que foi de 65,8%), as *funções gerais de soberania* 72,7% (acima da média) e as *funções sociais* 61,4% (4,4 pontos abaixo da média)².

O gráfico seguinte mostra a execução do Programa de Investimentos por funções desagregadas nas suas diversas componentes:

Gráfico II.10 – PIDDAC executado por funções



Fonte: Sistema de Informação do PIDDAC.

A.2.2.6) Despesa por região

Na previsão do Programa de Investimentos cerca de 72,1% da despesa não foi passível de afectação geográfica específica, tendo sido distribuída por Várias NUT do Continente (51,7%), Várias NUT do País (19,4%) e Estrangeiro (1%).

A despesa executada por NUT, por ordem decrescente, foi a seguinte: Lisboa e Vale do Tejo € 458,7 milhões (11,9%), Região Norte € 338,7 milhões (8,8%), Região Centro € 131,2 milhões (3,4%), Alentejo € 94,1 milhões (2,4%), Algarve € 28,9 milhões (0,8%) e Regiões Autónomas – Açores € 14,1 milhões (0,4%) e Madeira € 5,6 milhões (0,1%).

Com as taxas mais elevadas de execução destacam-se: Estrangeiro (92,8%), Região Autónoma da Madeira (76,1%), Várias NUT do Continente (67,5%) e Alentejo (62%)¹.

¹ As “funções sociais” englobam “educação”, “saúde”, “segurança e acção sociais”, “habitação e serviços colectivos” e “serviços culturais, recreativos e religiosos”.

² Cfr. ponto 4.3.5 do Volume II.

A.2.2.7) Despesa por sector de actividade

No Sector dos *Transportes e Comunicações* a execução correspondeu a € 1.749,6 milhões (45,5% do total executado). Cinco dos dezasseis sectores (*Agricultura, Indústria e Energia, Transportes e Comunicações, Ciência e Tecnologia e Modernização da Administração Pública*) representaram 84,5% (€ 3.245,2 milhões) do total investido.

No sector produtivo – *Agricultura, Pescas, Indústria e Energia e Comércio e Turismo* – a execução foi de € 852,3 milhões (22,2% do total). Neste mesmo sector, a *Agricultura* representou 11,9% do total executado, as *Pescas* 0,8% e a *Indústria e Energia* 9,4%.

As mais elevadas taxas de execução verificaram-se nos sectores da *Segurança e Ordem Publica* (89,6%), do *desporto, recreio e lazer* (82,3%) e da *cultura* (80,9%)².

A.2.2.8) Despesa face às prioridades das Grandes Opções do Plano

No Programa de Investimentos afecto às Grandes Opções do Plano a 3.^a Grande Opção – “*Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento*” – obteve a maior fatia, com 65% do inicialmente previsto (€ 3.234,6 milhões) e 60,8% de valor executado (€ 2.336,9 milhões).

A 1.^a Grande Opção – “*Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos*” – com € 972,2 milhões executados, representou 25,3% 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 62,8% (2.^a GOP) e os 81,6% (4.^a GOP)³.

A.2.2.9) Despesa por eixo do III Quadro Comunitário de Apoio

O Programa de Investimentos inicial co-financiado no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio representou 47,1% (€ 2.343,7 milhões) do investimento total previsto e a sua execução (€ 1.945,8 milhões) 50,6% do total executado.

Os Eixos 1 – *Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social*, 2 – *Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro* e 3 – *Afirmar o valor do território e a posição geo-económica do País* – representaram, conjuntamente, 41,5% do total executado (€ 1.593,8 milhões)⁴.

A.2.3) Capítulo 50 – Investimentos do Plano

Em termos de execução, o Capítulo 50, com € 1.670,1 milhões executados, representou 43,5% do Programa de Investimentos total, tendo obtido uma taxa média de execução de 82,5%.

¹ Cfr. ponto 4.3.6 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.3.7 do Volume II.

³ Cfr. ponto 4.3.8 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 4.3.9 do Volume II.



O financiamento nacional representou 96,1% (€ 1.604,8 milhões) do total executado neste Capítulo, tendo € 852,5 milhões sido executados pelos serviços integrados e € 752,3 milhões pelos serviços e fundos autónomos. O financiamento comunitário executado pelos serviços integrados envolveu € 65,3 milhões, o que correspondeu a uma taxa de execução de 35,1%¹.

B) Observações e Recomendações

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

O Programa de Investimentos previsto inicialmente no Orçamento do Estado no montante de € 4.978,1 milhões após alterações orçamentais no valor de € 955 milhões e deduzidos os cativos de € 93,7 milhões fixou-se numa dotação disponível de € 5.839,4 milhões, ou seja, mais € 861,3 milhões do que o montante inicialmente previsto. A execução atingiu o montante de € 3.842,5 milhões com uma taxa de 65,8%.

Em 2007 o Programa de Investimentos executado foi superior ao de 2006, em cerca de 8%, revertendo assim a tendência decrescente verificada desde 2003.

Os valores da execução daquele Programa constantes do Mapa II e dos mapas 17 e 19 traduzem a despesa do Estado numa óptica de fluxos de caixa, incorporando, designadamente, os saldos que transitaram na posse dos serviços, sem identificarem os valores desta componente, enquanto o Mapa XV corresponde a despesa efectiva. Esta situação não permite a comparabilidade da informação e sobrevaloriza os montantes da execução.

Relativamente à execução por regiões, o quadro 29 da Conta Geral do Estado apresenta diferenças em relação aos valores de execução no Sistema de Informação do Programa de Investimentos, embora haja correspondência nos montantes globais.

Recomendação 17 – PCGE/2007

Neste contexto o Tribunal recomenda que os dados constantes da Conta Geral do Estado e os residentes no SIPIDDAC sejam coincidentes e evidenciem a execução efectiva.

2.4.2 – Auditoria a Projectos do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.

A auditoria realizada foi direccionada para a análise dos Projectos do Programa de Investimentos da CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., integrados no Programa Orçamental 024 “Transportes” e incluiu a caracterização dos sistemas de gestão, de informação e de controlo, a avaliação da execução física e financeira e a análise dos contratos da aquisição de bens e serviços, incluindo empreitadas, na perspectiva da verificação do cumprimento das disposições legais nacionais e comunitárias relativas à contratação pública².

¹ Cfr. ponto 4.3.10 do Volume II.

² Relatório de Auditoria n.º 42/2008-2.ª Secção.

A) Visão Global

A.1) Caracterização dos projectos

Em 2007, a CP foi executora dos seguintes projectos do Programa de Investimentos:

- ◆ projecto n.º 3203 – Aquisição de 25 locomotivas eléctricas destinadas ao transporte de mercadorias, com início em 2004 e fim previsto em 2010. A execução do projecto compreendeu a celebração de contratos, no valor total de € 105,3 milhões;
- ◆ projecto n.º 4149 – Implementação da bilhética sem contacto e controle de acessos em estações nos comboios suburbanos, com início em 2005 e fim previsto em 2008. Os contratos celebrados neste projecto ascenderam a € 14,1 milhões;
- ◆ projecto n.º 5469 – Modernização de interfaces no Ramal da Lousã, no âmbito do projecto do Sistema de Mobilidade do Mondego, que prevê a instalação de um metro ligeiro de superfície. Este projecto iniciou-se em 2007 e prevê-se o seu fim em 2008. Para a execução das interfaces foram pagos € 777,6 milhares de indemnizações pela disponibilização de terrenos e contratadas empreitadas no valor de € 1,8 milhões.

A.2) Apreciação da execução financeira

Os projectos do Programa de Investimentos da CP, no triénio 2005/2007, beneficiaram de uma dotação inicial de € 116,6 milhões, de uma dotação ajustada de € 111,1 milhões e uma execução de € 34,2 milhões. A taxa de execução financeira do triénio face à dotação ajustada foi de apenas 30,8%. No que toca às taxas de execução anuais, estas são bastante baixas, variando entre os 5,1% e os 47,7%.

Foram contratados € 122,0 milhões e facturados, até 31 de Dezembro de 2007, € 34,6 milhões, encontrando-se previsto, no Programa de Investimentos de 2007, o valor global € 140,4 milhões, abrangendo os valores já executados e os previstos para o ano de 2007 e seguintes.

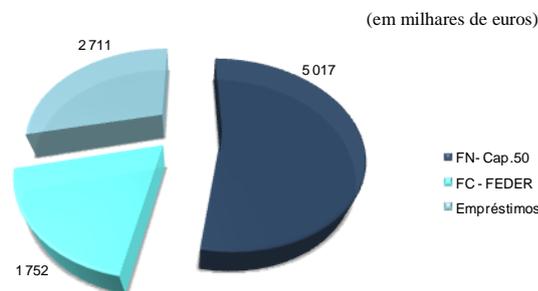
No triénio, o investimento no conjunto dos três projectos foi financiado em 58% por recurso ao produto de empréstimos contraídos pela CP, em 36,9% pelo Capítulo 50 e em 5,1% por fundos comunitários.

Em 2007, o conjunto dos projectos beneficiou de uma dotação inicial de € 27,7 milhões, de uma dotação ajustada de € 27,5 milhões e uma execução de € 9,4 milhões. A taxa de execução financeira foi de 34,2% face à dotação inicial e de 34,4% em relação à dotação ajustada.

Conforme se evidencia no gráfico seguinte, os projectos foram co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, com excepção da aquisição de 25 locomotivas, sendo o financiamento nacional assegurado através do Capítulo 50 e de Outras Fontes, “Recursos Próprios”, resultante do auto financiamento proveniente da contracção de empréstimos, o qual representou 28,6%:



Gráfico II.11 – Financiamento dos Projectos em 2007



Fonte: Informação da CP.

Em 2007 a execução financeira contabilizada pela CP registava uma diferença de mais € 32 milhares face ao constante na Conta Geral do Estado¹, resultante de divergências na imputação dos valores no Programa de Investimentos e na contabilidade da CP, sendo os primeiros numa base de caixa e os segundos na base de acréscimo, o que se reflecte, fundamentalmente, no final do período contabilístico.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Em geral, foram respeitados os regimes legais aplicáveis em matéria da contratação pública. No entanto, detectaram-se algumas situações de ausência de procedimentos pré-contratuais adequados em função dos valores em causa, sem que tenham sido invocados fundamentos para sua dispensa.

Recomendação 18 – PCGE/2007

Tribunal recomenda, assim, que se cumpra o regime da contratação pública, designadamente quanto à escolha dos tipos de procedimentos pré-contratuais em função dos valores em causa ou, quando se enquadre nas exceções legalmente previstas, que se fundamente de facto e de direito as respectivas adjudicações.

B.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Apesar de o auto financiamento dos projectos decorrente da contracção de empréstimos se encontrar contemplado no Programa de Investimentos, na “Modernização de interfaces no Ramal da Lousã” não foram considerados neste Programa os pagamentos à empresa que desenvolveu os projectos, cadernos de encargos e acompanhamento dos concursos das empreitadas, nem os pagamentos à empresa que procedeu à revisão dos mesmos.

Recomendação 19 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que se providencie para que nos projectos do PIDDAC se encontrem contempladas todas as despesas de investimento que concorrem para a finalidade dos mesmos.

¹ Na CP – € 9,5 milhões.

Na CGE (Volume II, Tomo I – Desenvolvimentos do Mapa XV - Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações) – € 9,4 milhões.

2.4.3 – Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico”

A) Visão Global

A auditoria¹, realizada no âmbito do controlo dos recursos afectos ao Programa de Investimentos, teve como objectivo global a avaliação da economia, eficiência, eficácia e regularidade do processo decisório relativo à execução dos projectos inseridos no Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” e incluiu a verificação do controlo dos fluxos financeiros e documentais dos processos de contratação e do cumprimento da lei aplicável relativamente aos 9 projectos financeiramente mais relevantes, executados no âmbito dos Ministérios da Economia e Inovação, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

A.1) Caracterização do Programa

O Programa “Sociedade da Informação e Governo Electrónico” é transversal a toda a Administração Pública e integra os investimentos em projectos que, suportados por tecnologias da informação e comunicação, visam a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados, contribuem para uma maior eficácia e racionalização da Administração Pública ou promovem a cultura e economia digitais, visando dar execução ao *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*² e ao *Plano de Acção para o Governo Electrónico*³ que o complementa.

A.2) Acompanhamento e controlo

O controlo da execução financeira é assegurado pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública através da Direcção-Geral do Orçamento. O acompanhamento e o controlo da execução material foram, até Junho de 2007, assegurados pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento e pelos Coordenadores dos Programas Orçamentais e, a partir desta data, apenas por estes, nos termos dos decretos-lei de execução orçamental.

A coordenação do Programa e a avaliação da sua execução é da competência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em articulação com os ministérios envolvidos na execução, estando essa coordenação e acompanhamento cometidos à UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.

A.3) Financiamento e execução

O Programa foi inscrito no Programa de Investimentos em 2005, com uma dotação, para esse ano, de € 387,3 milhões, com conclusão prevista para 2015 e com um investimento previsional total de € 1.473,5 milhões.

¹ Relatório de Auditoria n.º 54/2008-2.ª Secção.

² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 12 de Agosto.

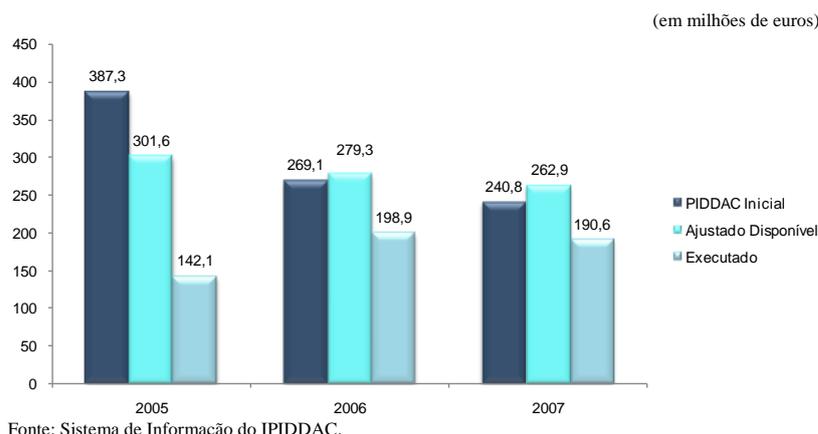
³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de Agosto.



No período de 2005 a 2007 foram aplicados no Programa financiamentos no montante total de € 531,6 milhões, com uma taxa de execução global de 59,2% face ao orçamento inicial e de 63,0% face ao orçamento ajustado disponível.

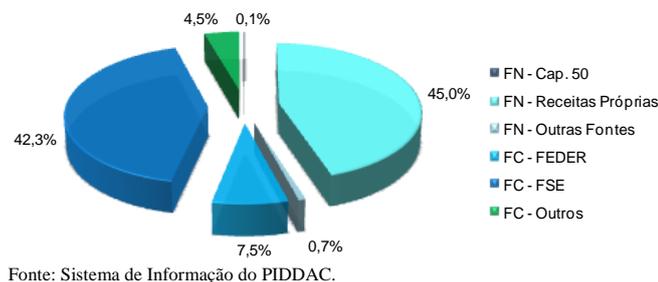
Em 2007 foram aplicados € 190,6 milhões, com as taxas de execução mais elevadas daquele período, de 79,2% e 72,5%, respectivamente, conforme gráfico seguinte.

Gráfico II.12 – Dotação inicial, ajustada disponível e executada (2005-2007)



Em 2007 o financiamento teve origem em fundos nacionais provenientes do *Cap. 50 – Receitas Gerais*, no montante de € 85,7 milhões (45,0%), de *Outras Fontes*, no montante de € 14,3 milhões (7,5%), de *Receitas Próprias*, no montante de € 1,3 milhões (0,7%), e de fundos comunitários no montante de € 89,3 milhões, dos quais € 80,6 milhões (42,3%) provenientes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e € 8,6 milhões (4,5%) do Fundo Social Europeu, e € 0,1 milhões (0,1%) de outros fundos, conforme gráfico seguinte.

Gráfico II.13 – Origem dos Fundos



A.4) Apreciação da execução dos projectos

Para a realização dos 9 projectos seleccionados e auditados foram contratadas, até 31 de Dezembro de 2007, 303 aquisições de bens e serviços, no valor total de € 11,1 milhões, com exclusão do Imposto sobre o Valor Acrescentado. O procedimento pré-contratual mais frequentemente adoptado foi o ajuste directo, utilizado em 218 aquisições (72,0%).

Em 132 situações (43,6% das aquisições) o ajuste directo foi adoptado independentemente do valor¹, (aquisições efectuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela Direcção-Geral do Património).

A.5) Contratos públicos de aprovisionamento

Os contratos públicos de aprovisionamento relativos a produtos de informática, que se encontram ainda em vigor, foram celebrados na sequência de concurso público internacional, aberto pela Direcção-Geral do Património em 1 de Abril de 1998².

Estes contratos foram concebidos como uma forma de facilitar os procedimentos de compra pelos organismos públicos, através da qualificação de fornecedores para uma gama delimitada de produtos e com um âmbito temporal definido³, não decorrendo deles, directamente, a racionalização dos processos de compra e a realização de poupanças através da concorrência. Com efeito, definiam apenas preços máximos, *“devendo os organismos adquirentes, no momento da transacção, certificarem-se da competitividade dos preços acordados, uma vez que eles constituem apenas indicadores — máximos — de referência”*⁴.

O caderno de encargos do concurso, estruturado de forma pouco competitiva, previa a possibilidade de actualização de preços, bem como a possibilidade de inclusão de novos produtos, desde que estes se enquadrassem nos tipos aí previstos e apresentassem *“preços e condições competitivas”*.

Decorridos nove anos sobre a celebração dos contratos públicos de aprovisionamento, o seu objecto inicial foi distorcido pela rápida e profunda evolução tecnológica dos produtos e serviços abrangidos, enquanto, por outro lado, o mercado público continuou restrito aos fornecedores contratados, conferindo aos seus titulares uma situação de privilégio, potenciando um oligopólio e criando restrições de concorrência significativas em matéria de fornecimento do Estado.

O Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público, versão *online* dos contratos públicos de aprovisionamento, não está orientado para as entidades adquirentes, não evidenciando o enquadramento condicionante da sua utilização. A descrição técnica dos produtos e serviços incluídos é mínima e insuficiente, impossibilitando na prática, em muitas situações, a verificação da correspondência do produto adquirido ou que se pretende adquirir com o produto efectivamente listado pelo fornecedor.

A capacidade técnica e operacional da ex-Direcção-Geral do Património e da actual ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas, EPE, para a verificação dos produtos e serviços que são introduzidos nos contratos, nos termos previstos no caderno de encargos, é muito reduzida, sendo introduzidos nos contratos públicos de aprovisionamento e no Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público sem que, em geral, as características dos produtos e os preços sejam objecto de qualquer análise.

¹ Com recurso aos contratos públicos de aprovisionamento, fundamentado na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

² Homologados pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro.

³ Os contratos públicos de aprovisionamento foram celebrados com um âmbito temporal de um ano, tendo sido prorrogados por iguais períodos pelas Portarias n.ºs 640/2000, de 7 de Abril, e 596/2001, de 2 de Março. Esta última Portaria estendeu a vigência dos contratos públicos de aprovisionamento até à homologação de novos contratos, o que até à data não se verificou, pelo que se mantém em vigor no direito interno português, em violação dos princípios comunitários da contratação pública.

⁴ Cfr. preâmbulo da Portaria n.º 161/99 (2.ª Série), de 3 de Fevereiro de 1999, publicada no DR II Série, de 23 de Fevereiro de 1999.



Dos 18 contratos de fornecimento seleccionados na amostra e celebrados por ajuste directo com base nos contratos públicos de aprovisionamento vigentes, seis foram objecto de co-financiamento (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Social Europeu).

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e Regularidade

Para aquisição de bens e serviços de informática foram, em geral, realizados os procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor e regularmente cumpridos os normativos aplicáveis à contratação. Foram, no entanto, assinaladas situações consubstanciadoras da violação de normas de contratação pública de bens e serviços, designadamente por preterição dos procedimentos pré-contratuais legalmente exigíveis em função do valor.

Os contratos públicos de aprovisionamento relativos a produtos de informática, celebrados com um âmbito temporal de um ano na sequência de concurso público internacional aberto pela Direcção-Geral do Património em 1998, foram sucessivamente prorrogados e mantêm-se em vigor no direito interno português, em violação dos princípios comunitários da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência. Tal poderá implicar¹, relativamente às aquisições efectuadas com recurso a estes contratos e com despesa declarada para co-financiamento pelo Fundo Social Europeu e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, a perda da participação comunitária.

Recomendação 20 – PCGE/2007

Assim, o Tribunal recomenda que sejam tomadas medidas para promover a competitividade na contratação dos fornecimentos de bens e serviços de informática, que estimule a concorrência e potencie a realização de poupanças, providenciando a cessação dos Contratos Públicos de Aprovisionamento celebrados na sequência do concurso público aberto em 1 de Abril de 1998.

B.2) Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

O controlo da execução financeira é assegurado pela Direcção-Geral do Orçamento.

Para controlo da execução material, a UMIC recolhe informação estatística sobre a sociedade da informação e do conhecimento através de operações de inquérito, o que lhe permite seguir os indicadores do Programa ao nível macro, mas não possibilita o acompanhamento a um nível mais detalhado, não permitindo avaliar a economia, eficiência e eficácia na realização da despesa. Uma vez que não procede a qualquer avaliação dos contratos celebrados no âmbito dos projectos executados por outras entidades e não assegura a actualização sistemática e atempada da informação relativa à execução material, não é possível à UMIC concluir sobre a economia e a eficiência. Por outro lado, não estando os indicadores definidos para o Programa, na sua maioria, relacionados com os objectivos estabelecidos para cada um dos projectos, não é possível concluir de que modo a execução destes contribuiu para a realização dos objectivos fixados para aquele, diferenciando os resultados do investimento nos projectos dos efeitos das acções e factores externos.

¹ Nos termos dos artigos 12.º e 30.º, n.º 3, ambos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

Recomendação 21 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que seja assegurado o controlo material e financeiro da execução dos projectos do PIDDAC e garantido que os serviços e entidades coordenadoras procedem ao registo completo e atempado da informação, de forma a permitir a sua análise adequada e oportuna.



CAIXA 2 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A estimativa de encargos com parcerias público-privadas do Relatório do Orçamento do Estado de 2007 continuava, à semelhança de anos anteriores, a incluir unicamente aos encargos à data já assumidos¹, o que significa apenas os encargos previstos nos contratos iniciais ou nas respectivas renegociações, excluindo os encargos adicionais².

Ficaram assim de fora das estimativas diversos componentes, como são os casos dos encargos com os projectos que se previa virem a ser lançados e ainda todos os encargos que são abrangidos pelos processos de reequilíbrio financeiro, e que acabam por gerar um volume de encargos que, com grande probabilidade dada a experiência portuguesa, ocorrerão sem serem constituídos como riscos financeiramente quantificados.

O quadro seguinte apresenta os encargos incorridos pelo Estado com parcerias público-privadas rodoviárias, até 2007:

Quadro II.14 – Pagamento de Compensações/Comparticipações/Rendas nas PPP rodoviárias

(Em milhões de euros)

Concessão	Concessionária	Ano	Anos									Total
			1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Lusoponte	Lusoponte	1995			15	16	17,9	17,8	16,2	14,4	19,3	116,6
Oeste	Auto Estradas do Atlântico	1998	3,2	2,5								5,6
Norte	AENOR	1999		19,3	23,5	49,1	41,3	31,2	5,1			169,6
Litoral Centro	BRISAL	2004							-46,7			-46,7
Brisa	BRISA	1994										0
Grande Lisboa	LUSOLisboa	2007									-35,8	-35,8
Subtotal (Portagem real)			3,2	21,8	38,5	65,1	59,2	49	-25,4	14,4	-16,4	209,3
Beira Interior	Scutvias	1999	0,4	1,6	1,7	1,8	6,6	11,8	123,9	83,2	133,6	364,6
Algarve	Euroscut	2000		0,1	0,5	2	3,2	21	29,8	32,2	33,5	122,4
Costa de Prata	Lusoscut Costa de Prata	2000		0,5	0,9	0,9	1	0,9	34,3	37,4	75,8	151,8
Interior Norte	Norscut	2000			0,5	0,6	0,8	1,3	3,1	6,2	12,3	24,8
Beiras Litoral e Alta	Lusoscut Beiras Litoral e Alta	2001			1,3	2	2,1	2,1	2,4	3,1	90,8	103,9
Norte Litoral	Euroscut Norte	2001				1,9	1,6	1,6	1,9	3	51,3	61,3
Grande Porto	Lusoscut Grande Porto	2002					1,4	1,1	1,2	2,6	32,4	38,6
Subtotal SCUTS (Portagem virtual)			0,4	2,2	4,9	9,2	16,6	39,9	196,6	167,7	429,8	867,4
Total			3,5	24	43,5	74,3	75,7	88,9	171,2	182,1	413,3	1 076,70

Fonte: Estradas de Portugal

Valores s/ IVA

Pela leitura do quadro anterior é possível concluir que os pagamentos do Estado, relativos a compensações/comparticipações e rendas ascenderam já a cerca de € 1.077 milhões, dos quais cerca de € 209 milhões correspondem a custos suportados com as concessões de portagens reais e € 867 milhões às concessões sem custo para os utilizadores (portagem virtual).

¹ O Relatório do Orçamento do Estado assumia estar em curso a contratação de novas parcerias, embora não fosse apresentada qualquer estimativa do impacto financeiro das mesmas.

² Como por exemplo, as que decorrem das modificações unilaterais dos contratos.

No entanto, no quadro apresentado não se encontram reflectidos os pagamentos à BRISA porque, no que concerne a esta concessão, a Estradas de Portugal só a partir de 2005 passou a deter a responsabilidade dos encargos com as participações financeiras do Estado para o investimento, que até àquela data eram da responsabilidade da Direcção-Geral do Tesouro.

Em Junho de 2007¹, encontrava-se por pagar, reportado a Dezembro de 2006, o montante de € 74,8 milhões pois a Estradas de Portugal ainda não possuía informação oficial que lhe permitisse efectuar o pagamento. Note-se que os montantes de participação do Estado eram sujeitos ao controlo da IGF e só posteriormente eram pagos pela Estradas de Portugal.

Aliás, apurou-se também que, à mesma data, esta empresa se via, por vezes, confrontada com a necessidade de proceder a pagamentos para os quais não havia sido previamente assegurado financiamento, devido a constrangimentos orçamentais.

Vem a propósito referir que, em Julho de 2007, foi anunciado através de Resolução do Conselho de Ministros, o designado Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR). Este modelo, cuja implementação se tem estendido até 2008, comporta, entre outros aspectos, uma nova forma de financiamento para a Estradas de Portugal, SA.

Encargos estimados com parcerias público-privadas

Apesar de se verificarem limitações de informação, as mais importantes das quais já acima referidas, procedeu-se à análise dos encargos estimados com parcerias público-privadas, com base nos dados constantes dos Relatórios do OE.

Assim, os encargos previstos com as principais parcerias público-privadas para o período 2008-2038 nos Relatórios do Orçamento do Estado relativos aos exercícios económicos de 2007 e 2008 apresentam uma projecção de base anual, a partir da qual foi elaborado o quadro seguinte:

Quadro II.15 – Encargos previstos com as principais PPP ⁽¹⁾

(Em milhões de euros)

Parcerias público-privadas	OE 2007		OE 2008		Variação	
	2008-2038		2008-2038			
Portagem real	173,4	0,9%	1 650,4	7,1%	1 477,0	851,8%
Portagem virtual	14 817,2	75,9%	15 560,2	67,4%	743,0	5,0%
Subtotal concessões rodoviárias	14 990,6	76,8%	17 210,6	74,5%	2 220,0	14,8%
Conc. Ferroviárias	45,9	0,2%	32,3	0,1%	-13,6	-29,6%
PPP na área da Saúde	3 926,7	20,1%	5 643,3	24,4%	1 716,6	43,7%
Outras Parcerias	567,8	2,9%	208,0	0,9%	-359,8	-63,4%
Total	19 531,0	100,0%	23 094,2	100,0%	3 563,2	18,2%

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

(1) A informação de base não incluía custos adicionais, nomeadamente por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais. Inclui IVA à taxa legal aplicável.

¹ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 10/2008 – 2ª Secção.



Observando o quadro anterior, e atentas as limitações metodológicas nele referidas, verifica-se que os encargos do Estado com parcerias público-privadas previstos no Orçamento do Estado de 2008 aumentaram € 3.563 milhões face ao orçamentado no ano anterior, o que corresponde a um acréscimo percentual de 18,2%.

Este aumento é devido ao incremento das verbas imputadas ao Programa de Parcerias da Saúde que ascendeu a € 1.717 milhões e que individualmente foi responsável pelo agravamento de cerca de 43,7% face ao que estava anteriormente previsto e pelos valores previstos para as portagens rodoviárias, que aumentaram € 2.220 milhões.

Mais recentemente, sobre as PPP no sector da saúde, o Relatório do Orçamento do Estado 2008 referia que na primeira metade de 2007 tinham entrado na fase operacional os dois primeiros contratos de parcerias em unidades de saúde e que se encontrava previsto para o final de 2007 (princípios de 2008) o início do contrato do Hospital de Cascais. Os restantes Hospitais denominados de primeira vaga¹ estavam em diferentes estágios de procedimentos concursais. Na verdade, apenas em Novembro de 2008 foi, pela primeira vez, concedido pelo Tribunal de Contas o Visto ao contrato definitivo de uma PPP relativa a uma unidade hospitalar (Hospital de Cascais).

No que diz respeito às PPP rodoviárias, é importante referir a transformação de auto-estradas em regime SCUT, em auto-estradas em regime de portagem real, que implicará alterações nos encargos previstos com PPP. Neste sentido, o recente Relatório do OE para 2009 adianta que “as actuais concessões SCUT, pelo decurso dos respectivos contratos de concessão, ou por acordo com as actuais concessionárias, serão igualmente transformadas em subconcessões da EP, existindo no momento presente negociações em curso com vista à integração destes contratos no novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário, e o início de cobrança de portagens nas concessões já objecto de anúncio pelo Governo (Costa de Prata, Grande Porto e Norte Litoral) ”.

O progressivo esvaziamento do Orçamento do Estado

As formas de gestão às quais o Estado passou a recorrer com mais frequência desde há alguns anos, implicam a diminuição da relevância da informação orçamental tradicional, quer na óptica da receita e da despesa, quer cingida aos organismos do Sector Público Administrativo. Neste sentido, por exemplo, fala-se frequentemente da fuga para o sector privado operada pelo recurso a entidades empresariais, cujas dificuldades de controlo se estendem a questões tão relevantes como a respectiva criação e extinção, a existência de contratação do serviço público prestado, ou a contabilização e controlo do endividamento destas entidades e dos respectivos avales do Estado.

Também as parcerias público-privadas operaram um deslocamento da prossecução de fins de serviço público, tradicionalmente a cargo do sector público administrativo, para entidades fora da sua esfera, com finalidades e motivações próprias, as quais cabe ao Estado conceber, orientar e controlar numa perspectiva de longo prazo.

O papel do Estado passa pela identificação e atracção dos parceiros adequados a determinados fins, bem como pelas subsequentes contratação e gestão contratual. Acresce que mesmo estas funções podem ser exercidas através de entidades de natureza empresarial como, por exemplo, a Estradas de Portugal.

¹ Hospitais Loures, Cascais, Braga e Vila Franca de Xira.

Os reflexos desta situação no Orçamento do Estado são evidentes. Assim, para 2007, o total orçamentado nos mapas do Orçamento do Estado para o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, no conjunto dos seus serviços integrados e fundos e serviços autónomos¹, ascendia a cerca de € 1.028,8 milhões e que o total dos encargos previstos para o mesmo ano com parcerias público-privadas rodoviárias ascendia a € 852,6 milhões. Ou seja, por comparação, os encargos estimados para 2007 com parcerias público-privadas rodoviárias (e, como se viu já, imperfeitamente estimados) constituíam uns expressivos 82,7% das despesas inicialmente orçamentadas para todo o Ministério.

Porém nesse ano, o financiamento previsto para a Estradas de Portugal baseava-se essencialmente em transferências do Orçamento do Estado, pelo que, genericamente, poderíamos considerar que os encargos com parcerias público-privadas rodoviárias desse ano se enquadravam dentro de valores referidos nos mapas do Orçamento do Estado, incluindo dos valores relativos ao PIDDAC. De facto, o Relatório do Orçamento do Estado de 2007 referia que “para as Estradas de Portugal, EPE, estão contemplados € 55,3 milhões, transferidos directamente do Orçamento do Estado, e € 477,9 milhões oriundos do PIDDAC”.

Já no âmbito do Orçamento do Estado de 2008, por via da prevista alteração de forma de financiamento da Estradas de Portugal, os encargos com parcerias público-privadas saíram fora do âmbito dos valores enquadráveis nos mapas do Orçamento do Estado. Neste sentido, o respectivo Relatório do Orçamento do Estado referia que “os valores do PIDDAC de 2008 não são compatíveis com os de anos anteriores, devido à alteração de contabilização das Estradas de Portugal. Com a criação da contribuição de serviço rodoviário esta empresa passou a ser financiada com receitas próprias que lhe advêm da cobrança desta taxa, pelo que deixou de pertencer ao universo do PIDDAC, o que reduz os respectivos montantes não só devido à não existência duma transferência de capital do Capítulo 50 para esta empresa, mas também nos montantes de receitas próprias com origem em outras fontes que estavam adstritas a esta empresa”.

Mais refere o mesmo Relatório do Orçamento do Estado de 2008 que houve “uma redução significativa da despesa do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e, em particular, da que se realiza no âmbito dos Investimentos do Plano”, e que a não inscrição de quaisquer transferências para a Estradas de Portugal explicava, essencialmente, a redução do peso relativo das funções económicas.

Ou seja, em circunstâncias como as que passaram a enquadrar a Estradas de Portugal, bem como as parcerias público-privadas rodoviárias, a própria análise da afectação de recursos do Estado às respectivas funções (pelo lado da receita e pelo lado da despesa), implica uma alteração de análise. A mera comparação de recursos percentualmente afectos, nos mapas orçamentais, aos diversos ministérios, não é representativa dos recursos efectivamente afectos às funções do Estado que lhes correspondem.

No Relatório do Orçamento do Estado para 2009, existe uma melhoria substancial da informação. É indicado o montante previsto da contribuição de serviço rodoviário afecta às Estradas de Portugal para 2009 e, inclusivamente, é fornecido de forma retrospectiva o valor da mesma contribuição de 2008, ou seja, € 525,8 milhões em 2008 e € 580,1 milhões em 2009.

Acresce que esta informação é disponibilizada a título de poder ser efectuada a comparação entre 2006 e 2009 da evolução dos valores do PIDDAC, o que é em si também um dado positivo, visto que, até 2007, como se referiu, não existia a referida contribuição e eram incluídas as transferências para as Estradas de Portugal (vide Quadro IV.7. PIDDAC por Fontes de Financiamento, pág. 129).

¹ Respectivamente, resultante do Mapa II e Mapa V do Orçamento do Estado.



2.5 – Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio

A análise efectuada neste ponto visa dar cumprimento ao disposto na Lei de organização e processo do Tribunal de Contas em matéria de concessão de apoios, e comporta duas partes uma relativa a apoios financeiros não reembolsáveis e outra a benefícios fiscais.

2.5.1 – Apoios financeiros não reembolsáveis

Inclui-se nesta parte uma análise global dos apoios financeiros não reembolsáveis e uma síntese das observações e recomendações dirigidas ao Governo na sequência das auditorias realizadas aos apoios pagos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo¹, pela Autoridade Nacional de Protecção Civil² e pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social³ que totalizaram, respectivamente, € 177,7 milhões, € 59,1 milhões e € 11,1 milhões, em 2007.

Estes apoios foram seleccionados com base na sua expressão financeira e no risco inerente à sua concessão, para acompanhamento do grau de implementação de anteriores recomendações do Tribunal ou para alargamento da apreciação a domínios ainda não auditados. A verificação consistiu na análise de 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 (administração central), no período 2003-2007, por sector destinatário, registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, tendo-se excluído a Caixa Geral de Aposentações⁴.

Como se pode constatar, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio totalizou € 25.399,8 milhões, o que representou 9,7% da despesa destes subsectores nesse período⁵. O valor médio anual da despesa com apoios ascendeu a € 5.080,0 milhões, sendo a taxa de variação média anual negativa (-5,3%), o que traduz uma tendência contrária à registada pela despesa total, que, no mesmo período, aumentou em média 4,6%.

¹ Relatório de Auditoria n.º 41/08 – 2ª Secção.

² Ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil. Relatório de Auditoria n.º 33/08 – 2ª Secção.

³ Ex-Instituto da Comunicação Social. Relatório de Auditoria n.º 45/08 – 2ª Secção.

⁴ Foram excluídas as transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 7.227,9 milhões, por se destinarem a pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros.

⁵ Despesa consolidada da administração central (cfr. ponto 2.3 do presente capítulo, alínea a.1)).

Quadro II.16 – Despesa com apoios financeiros não reembolsáveis: 2003-2007

(em milhões de euros)

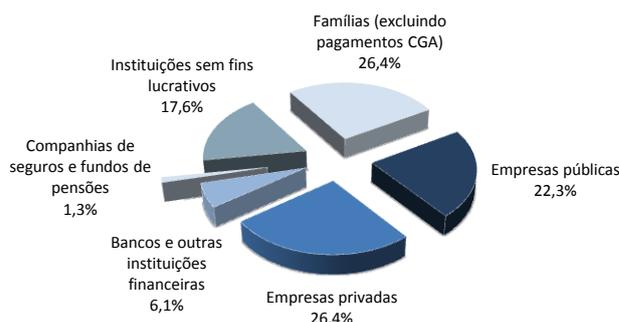
	2003 (a)	2004	2005	2006	2007	Total	
						Valor	%
Empresas públicas	1 750,3	530,8	979,9	1 232,8	1 162,2	5 656,0	22,3
Empresas privadas	1 456,2	1 402,4	1 570,3	1 117,6	1 147,6	6 694,1	26,4
Bancos e outras instituições financeiras	507,1	341,0	237,3	237,8	214,4	1 537,6	6,1
Companhias de seguros e fundos de pensões	111,0	103,2	54,8	38,7	23,5	331,2	1,3
Instituições sem fins lucrativos	799,2	889,8	918,6	982,4	888,8	4 479,0	17,6
Famílias (excluindo a CGA)	1 322,4	1 372,6	1 425,0	1 243,8	1 338,3	6 702,1	26,4
Total dos apoios (excluindo a CGA)	5 946,2	4 639,7	5 186,0	4 853,0	4 774,8	25 399,8	100,0
<i>Valor médio anual dos apoios</i>						5 080,0	
<i>Taxa de variação média anual dos apoios</i>						-5,3%	
Total da despesa consolidada da administração central	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6	56 091,3	261 076,8	
Total dos apoios/Total da despesa (%)	12,7	9,0	9,8	9,1	8,5	9,7	

(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: Conta Geral do Estado de cada ano.

A distribuição, por sectores, da despesa com apoios financeiros no período 2003-2007 foi a seguinte: 26,4% para empresas privadas (em média € 1.338,8 milhões/ano) e igual percentagem para famílias, incluindo empresários em nome individual, (€ 1.340,4 milhões/ano), 22,3% para empresas públicas (€ 1.131,2 milhões/ano), 17,6% para instituições sem fins lucrativos (€ 895,8 milhões/ano), 6,1% para bancos e outras instituições financeiras (€ 307,5 milhões/ano, verbas referentes essencialmente a bonificações de juros) e 1,3% para companhias de seguros, (€ 66,2 milhões/ano, efectuadas essencialmente pelo Fundo de Acidentes de Trabalho).

Gráfico II.14 – Distribuição sectorial da despesa com apoios financeiros: 2003-2007



Em 2007, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis estava concentrada nos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 1.340,7 milhões (28,1%), das Finanças e da Administração Pública, € 768,5 milhões (16,1%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, € 639,0 milhões (13,4%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, € 454,6 milhões (9,5%), da Educação, € 435,6 milhões (9,1%), do Trabalho e Solidariedade Social, € 431,4 milhões (9,0%), e da Economia e Inovação, € 320,0 milhões (6,7%).



Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis por € 2.777,5 milhões (58,2%) e os serviços integrados por € 1.997,3 milhões (41,8%) desses apoios financeiros. Quanto aos organismos pagadores destacam-se:

- ◆ nos serviços e fundos autónomos: o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ 1.325,5 milhões¹), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 411,7 milhões), o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 235,7 milhões) e a Fundação para a Ciência e Tecnologia (€ 210,9 milhões) que, no seu conjunto, representaram 88,9% do total dos apoios pagos, no ano, por este subsector.
- ◆ nos serviços integrados: a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 697,2 milhões), dos quais € 486,0 milhões relativos a subsídios e indemnizações compensatórias (transportes € 240,9 milhões e comunicação social € 169,4 milhões) e à bonificações de juros € 209,4 milhões. Destacam-se, também, as verbas que foram pagas pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 548,9 milhões²) e pelas direcções regionais de educação (€ 413,2 milhões).

A distribuição, por classificação económica (subsídios, transferências correntes e transferências de capital) e sector institucional, dos apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela administração central, em 2007, € 4.774,8 milhões, consta do quadro seguinte. Como se pode constatar, perto de metade (42,4%) dos apoios financeiros foram pagos por conta do agrupamento subsídios, tendo o restante sido classificado como transferências correntes (30,7%) e transferências de capital (27,0%), salientando-se que nem sempre estas classificações foram correctamente aplicadas.

Quadro II.17 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais

(em milhões de euros)

Sectores institucionais	Subsídios	Transferências correntes (*)	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	402,2	107,3	652,7	1162,2	24,3
Empresas privadas	519,2	398,6	229,8	1147,6	24,0
Bancos e outras instituições financeiras	212,3	2,1	0,0	214,4	4,5
Companhias de seguros e fundos de pensões	0,0	23,5	0,0	23,5	0,5
Instituições sem fins lucrativos	192,7	364,3	331,9	888,8	18,6
Famílias (**)	697,7	567,8	72,8	1 338,3	28,0
Total	2 024,0	1 463,6	1 287,2	4 774,8	100,0
%	42,4	30,7	27,0	100,0	

(*) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações.

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental.

¹ Considerando em conjunto os apoios pagos pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas e Instituto Nacional de garantia Agrícola, uma vez que o primeiro resulta da fusão dos outros dois.

² Inclui € 459,0 milhões pagos pelo ex-Gabinete de Estudos e Planeamento.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Remunerações pagas pela Autoridade Nacional de Protecção Civil

Entre 1989 e 1999, foram celebrados protocolos entre o Serviço Nacional de Bombeiros, actualmente Autoridade Nacional de Protecção Civil, e várias associações humanitárias de bombeiros, tendo por objectivo a contratação de operadores de comunicações, para assegurar o funcionamento de serviços daquele organismo. Genericamente, os protocolos previam que esse pessoal, seleccionado pelo Serviço Nacional de Bombeiros, fosse contratado pelas associações humanitárias de bombeiros, sendo os correspondentes custos (incluindo despesas administrativas) suportados pelo referido Serviço. De modo semelhante, em 2005, para a contratação do pessoal necessário para integrar os centros de meios aéreos e, em 2007, para a criação de duas companhias especiais de bombeiros, o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil/Autoridade Nacional de Protecção Civil recorreu à celebração de protocolos semelhantes com as associações humanitárias de bombeiros.

Este regime, atípico, que se destinou a suprir necessidades permanentes de pessoal que os quadros não prevêem, nunca foi a solução desejável, nem a mais económica. Descaracteriza, também, a conta de gerência daquela Autoridade e, portanto, a Conta Geral do Estado, ao incluir na classificação económica “04 – Transferências correntes” despesas que, na sua essência, são remunerações de pessoal.

Recomendação 22 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda ao Governo que clarifique o enquadramento jurídico deste pessoal, para que a classificação económica das verbas despendidas, actualmente transferências correntes para instituições particulares, passe a ser despesas com pessoal.

B.2) Correção dos valores da Conta Geral do Estado

B.2.1) Critérios para a apresentação de informação relativa a apoios

A Lei de enquadramento orçamental estabelece que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos a particulares. Em cumprimento destas disposições, a Conta Geral do Estado de 2007 integra o Mapa n.º 2 – Montante global dos auxílios financeiros a particulares e o Mapa n.º 3 – Montante global das indemnizações pagas a particulares.

Em 2007, apesar das melhorias verificadas quanto à prestação dessa informação, continuou a não existir um critério uniforme para a inclusão de despesa nesses mapas, o que terá origem no facto da Lei de enquadramento orçamental não definir o termo particulares, conceito que não tem correspondência directa no actual classificador económico das despesas.

Recomendação 23 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda à Assembleia da República que clarifique o conteúdo dos mapas previstos nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.



B.2.2) Incorreção das classificações económicas referentes a apoios

Para além da incorrecção que decorre da situação referida em B.1.1, verificaram-se incorrecções nas classificações empregues pela Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo e pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social. Em ambos os casos, foi empregue a classificação transferências correntes (e subsídios) para sociedades ou quase sociedades não financeiras privadas, para classificar as verbas transferidas para, respectivamente, associações de pais e para o Observatório da Comunicação Social. Não sendo tais beneficiários empresas privadas com fins lucrativos, essa classificação contraria o princípio da especificação¹, devendo ser empregue, em ambos os casos, a classificação “transferências correntes/instituições sem fins lucrativos”, por melhor se adequar à natureza das entidades beneficiárias.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Apoios pagos pela Autoridade Nacional de Protecção Civil

Relativamente às verbas transferidas para as associações humanitárias de bombeiros, para remuneração do pessoal referido em B.1.1, verificaram-se deficiências de controlo, designadamente, casos de falta de documentação essencial ao controlo das despesas com esse pessoal, erros e lapsos, bem como o pagamento de verbas para cobertura de despesas administrativas que excediam o previsto nos protocolos. A falta da referida documentação afecta significativamente o controlo exercido pela Autoridade Nacional de Protecção Civil, pelo que o Tribunal considera que, nos protocolos, devem ser previstas sanções, para as associações humanitárias de bombeiros em incumprimento reiterado.

B.3.2) Apoios pagos pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social

Em duas situações² os beneficiários não prestaram contas da aplicação dos apoios recebidos porque tal obrigação não se encontrava expressamente prevista na lei ou nos protocolos. Nestes casos, o Tribunal tem considerado que se trata de omissão de controlo da correcta aplicação dos dinheiros públicos pela entidade que concede os apoios. Esta, para além de se encontrar obrigada a verificar se a verba foi aplicada nos fins a que se destinou, está também obrigada a verificar a economia e eficácia dessa despesa, em especial, quando esteja previsto a continuação anual do apoio, devendo os projectos ou iniciativas apoiadas ser objecto de controlo e avaliação.

B.3.3) Outras deficiências de controlo

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

2.5.2– Benefícios fiscais

O Tribunal apreciou a matéria relativa aos benefícios e à despesa fiscal tendo em conta o quadro legal vigente neste âmbito, os elementos constantes do Orçamento e da Conta Geral do Estado, e a

¹ Previsto no artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental.

² Pagamentos à Rádio Televisão de Portugal no âmbito dos Projectos de modernização das televisões e das rádios dos Países de Língua Oficial Portuguesa e ao Observatório da Comunicação Social (incentivos específicos).

informação complementar fornecida pelas entidades administradoras dos impostos respectivos, Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

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.

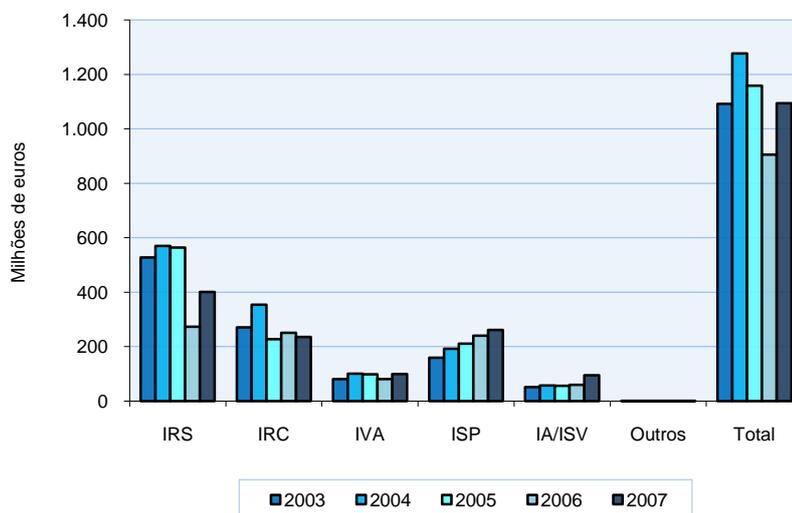
Quadro II.18 – Evolução da despesa fiscal (2003-2007)

(em milhões de euros)

Designação	Valor					Taxas de crescimento nominal (%)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2004/03	2005/04	2006/05	2007/06	Média
IRS	527,9	569,4	564,3	272,7	401,4	7,9	-0,9	-51,7	47,2	-6,6
IRC	270,4	354,3	226,9	250,8	235,2	31,0	-36,0	10,5	-6,2	-3,4
IVA	80,7	101,1	98,2	80,8	99,9	25,3	-2,9	-17,7	23,6	5,5
ISP	158,9	192,7	210,8	240,1	261,0	21,3	9,4	13,9	8,7	13,2
IA / ISV	51,9	57,5	56,8	59,7	95,3	10,8	-1,2	5,1	59,6	16,4
IT	0,9	0,6	0,5	0,5	0,8	-33,3	-16,7	0,0	60,0	-2,9
IABA	0,5	0,8	0,7	0,6	0,5	60,0	-12,5	-14,3	-20,3	-1,1
Total	1 091,2	1 276,4	1 158,2	905,2	1 094,1	17,0	-9,3	-21,8	20,9	0,1

Fonte: CGE

Gráfico II.15 – Evolução da despesa fiscal (2003-2007)



Verifica-se que o total da despesa fiscal apurada apresenta no quinquénio em apreço uma taxa média de crescimento nominal de 0,1%, resultante de variações anuais de sinal negativo em 2005/04 e 2006/05 (- 9,3% e - 21,8%) e positivo em 2004/03 e 2007/06 (+17,0% e +20,9%).

Em termos dos diferentes impostos observa-se que enquanto o Imposto Automóvel/Imposto sobre os Veículos, o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos e o Imposto sobre o Valor Acrescentado, apresentam taxas médias de sinal positivo bastante elevadas, sobretudo os dois



primeiros (+16,4% e +13,2 %, respectivamente), o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas registam taxas médias de crescimento de sinal negativo (-6,6% e -3,4%, respectivamente).

Por sua vez, em termos de taxas anuais do período considerado observa-se, ao nível do total, que após quebras acentuadas em 2005 e 2006, a despesa fiscal voltou a crescer em 2007. Para o crescimento neste último ano contribuíram, sobretudo, os aumentos verificados em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (€ +128,7 milhões, 47,2%), Imposto Automóvel/Imposto sobre os Veículos (€ +35,6 milhões 59,6%), Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (€ +20,9 milhões, 8,7%) e Imposto sobre o Valor Acrescentado (€ +19,1 milhões, 23,6%), que superaram amplamente a quebra da despesa fiscal em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (€ -15,6 milhões, -6,2%).

O Tribunal continua a entender que devem ser envidados esforços no sentido de que a quantificação da despesa fiscal seja mais abrangente e discriminada, tanto para os impostos em relação aos quais não é apresentado qualquer valor, como para aqueles em que é incompleta (Imposto sobre o Valor Acrescentado, quanto às isenções na importação de bens e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, quanto às isenções temporárias), ou em que não é aplicado o classificador dos benefícios fiscais nem indicadas na Conta Geral do Estado as normas e os diplomas legais que os concedem (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos e Imposto Automóvel/Imposto sobre os Veículos, designadamente).

No quadro seguinte apresentam-se os valores das previsões e estimativas da despesa fiscal relativos ao ano em apreço, publicados nos Orçamentos do Estado de 2007 e 2008, respectivamente, e da despesa fiscal efectiva publicados na Conta Geral do Estado de 2007, bem como os fornecidos ao Tribunal pelas Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Quadro II.19 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Designação	OE/2007 (P)	OE/2008 (E)	DGCI (D)	DGAIEC (D)	CGE/2007 (D)
IRS	386,3	341,4	401,4	0,0	401,4
IRC	241,0	268,0	232,2	0,0	235,2
IVA	99,5	99,7	91,4	8,5	99,9
ISP	301,4	269,4	0,0	261,0	261,0
IA / ISV	57,0	58,8	0,0	95,3	95,3
IT	0,5	0,5	0,0	0,8	0,8
IABA	0,9	0,6	0,0	0,5	0,5
Total	1 086,6	1 038,4	725,0	366,1	1 094,1

P – Previsões; E – Estimativas; D – Valores definitivos.

Fontes: OE de 2007 e 2008, DGCI, DGAIEC e CGE de 2007.

Como se observa pelo quadro anterior, o valor do total da despesa fiscal efectiva apresentado na Conta Geral do Estado foi de € 1.094,1 milhões, excedendo a previsão constante do Orçamento do Estado de 2007 em € +7,5 milhões (0,7%) e a estimativa para o mesmo ano publicada no relatório do Orçamento do Estado de 2008 em € +55,7 milhões (5,4%).

Assim, ao nível do total geral, os desvios da execução face às estimativas foram superiores aos verificados em relação às previsões, em resultado, sobretudo, de no OE/2008 ter sido subestimada a

despesa fiscal em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares em montante superior ao do OE/2007 (€ +60,0 milhões e € +15,1 milhões, respectivamente).

Os maiores desvios em valores absolutos, em relação às previsões, ocorreram no Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (€ -40,4 milhões, -13,4%) e no Imposto Automóvel/Imposto sobre os Veículos (€ +38,3 milhões, 67,2%) e, quanto às estimativas, no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (€ +60,0 milhões, 17,6%), no Imposto Automóvel/Imposto sobre os Veículos (€ +36,5 milhões, 62,1%) e no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (€ -32,8 milhões, -12,2%).

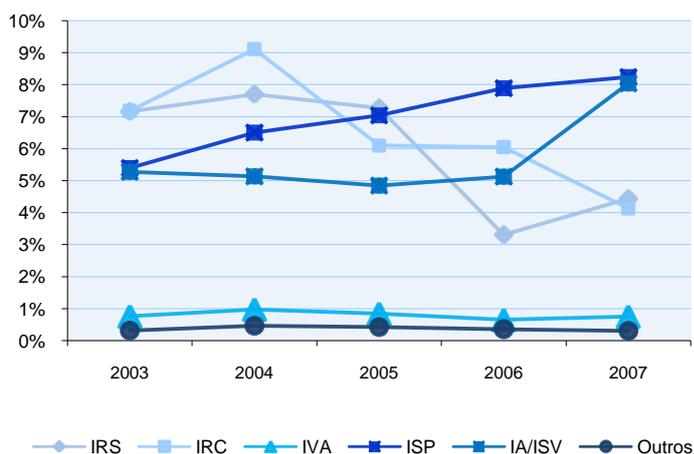
Em termos meramente indicativos, relaciona-se no quadro e gráfico seguintes a despesa fiscal com a receita líquida dos impostos respectivos.

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

(em percentagem)

Designação	2003	2004	2005	2006	2007	Média
IRS	7,2	7,7	7,3	3,3	4,4	5,9
IRC	7,2	9,1	6,1	5,9	4,1	6,3
IVA	0,8	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8
ISP	5,4	6,5	7,0	7,9	8,2	7,0
IA / ISV	5,3	5,1	4,8	5,1	8,0	5,7
IT	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
IABA	0,2	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3
Total	4,0	4,7	4,0	2,9	3,3	3,8

Gráfico II.16 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto



No período em causa verifica-se que o total da despesa fiscal representou em termos médios 3,8% da receita dos impostos considerados, sendo no Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos que a sua importância relativa foi mais elevada (7,0%), seguindo-se os Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e das Pessoas Singulares (6,3% e 5,9%, respectivamente) e o Imposto Automóvel/Imposto sobre os Veículos (5,7%). Por sua vez, no Imposto sobre o Valor Acrescentado representou apenas 0,8% em resultado da elevada receita deste imposto, enquanto nos Impostos sobre



o Tabaco e sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (0,1% e 0,3%, respectivamente) foi irrelevante atendendo aos seus baixos valores absolutos.

B) Observações e Recomendações

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

Na Conta Geral do Estado continua a não ser espelhada toda a despesa fiscal, existindo impostos para os quais não é apresentado qualquer valor e, para aqueles para que é efectuada a quantificação, esta ou é incompleta, não contemplando, designadamente, todas as modalidades de benefícios ou é insuficientemente discriminada por não ter em conta o classificador dos benefícios fiscais nem indicar as normas e os diplomas legais que concedem os benefícios.

Recomendação 24 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação feita em anteriores Pareceres, no sentido de que o apuramento da despesa fiscal seja completo e os valores inscritos no relatório da Conta Geral do Estado sejam discriminados e que seja feito um esforço no sentido de melhorar a qualidade dos métodos de previsão.

2.6 – Dívida Pública

Este ponto aborda o endividamento público na dupla vertente da dívida emitida em nome do Estado pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e da dívida emitida por serviços e fundos autónomos, que estejam legalmente capacitados para recorrerem ao crédito, e integra duas partes, a primeira relativa à dívida directa e a segunda à dívida garantida.

2.6.1 – Dívida directa

A) Visão Global

A gestão corrente da dívida pública, executada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, é enquadrada por objectivos gerais definidos pela Assembleia da República, por limites e regras estabelecidos na Lei do Orçamento do Estado para 2007 e por orientações gerais definidas pelo Governo. O quadro legal concede, no entanto, uma significativa 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.

A.1) Endividamento directo

No quadro seguinte apresenta-se a evolução da dívida directa do Estado, excluindo a emitida por serviços e fundos autónomos, no período de 2003 a 2007. Em 31 de Dezembro de 2007, aquela dívida atingiu o valor de € 112.804,1 milhões, registando nesse ano uma variação de € 4.247,6 milhões (+3,9%) e uma desaceleração face ao ano anterior (€ 6.798,5 milhões, +6,7%). O peso da dívida directa no produto interno bruto atingia 69,3% no final do ano, contra 69,9% no final de 2006.

Quadro II.21 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo SFA

(em milhões de euros)

Designação	31-12-2003	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	Variação (%)	
						Média anual	2007/2006
Dívida em moeda euro	82208,1	90 368,1	101 386,3	108 202,2	112 538,7	8,2	4,0
Dívida em moeda não euro	1 168,9	371,0	371,7	354,3	265,4	-31,0	-25,1
Total	83 377,0	90 739,1	101 758,0	108 556,5	112 804,1	7,8	3,9
Em % do PIB (a)	60,2	63,0	68,2	69,8	69,3	9,1 p.p.	

(a) Valores do produto interno bruto considerados na Conta Geral do Estado.

A dívida directa dos serviços e fundos autónomos atingia, no final de 2007, € 170,4 milhões, o que representa uma variação de € 103,7 milhões (-37,8%) em relação ao final do ano anterior. Essa redução deve-se, no essencial, à amortização de € 94,8 milhões de empréstimos bancários contraídos em 2000 e 2001 pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola. Importa ainda referir que, em 31 de Dezembro de 2007 os organismos do sector da segurança social detinham títulos de dívida pública nacional no valor de € 3.689 milhões. Assim, no final de 2007, a dívida directa efectiva do Estado era a que a seguir se apresenta:

Quadro II.22 – Dívida efectiva do Estado

(em milhões de euros)

Dívida directa, excluindo SFA, em 31/12/07	112 804,1
Dívida dos serviços e fundos autónomos em 31/12/07	170,4
Subtotal (1)	112 974,5
CEDIC detidos por entidades do sector público administrativo	3 355,9
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços integrados	0,5
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços e fundos autónomos	3 206,9
Títulos de dívida pública detidos pelo sector da segurança social	3 689,0
Subtotal (2)	10 252,3
Dívida directa efectiva (1)-(2)	102 722,2

Os limites para o aumento do endividamento directo, fixados na Lei do Orçamento, foram respeitados.

A.2) Operações de gestão activa

Em 2007, no quadro da gestão activa da sua carteira de instrumentos de dívida pública, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público efectuou 103 *swaps*, de taxa de juro (61 novos *swaps*, num valor total de € 12.940 milhões, e liquidação antecipada de 42 *swaps*, num total de € 5.340 milhões). Nas operações de cancelamento de *swaps*, registou-se um ganho total líquido para o Estado de € 49,4 milhões. O valor de mercado da totalidade dos *swaps*, cujas posições permaneciam abertas no final de 2007 representava para o Estado uma perda potencial de € 947,7 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 fixados pelo Governo para a gestão da dívida em 2007, tendo-se verificado, relativamente aos indicadores complementares de risco, uma situação de não cumprimento pontual do limite indicativo referente ao perfil semanal de *refixing*.



A.3) Aplicação do produto dos empréstimos

O produto dos empréstimos emitidos pelo Instituto, ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2007, adicionado ao montante que transitou do ano anterior, totalizou € 92.188,3 milhões. Desse montante, 98,9% foi utilizado no financiamento de despesa orçamental (€ 91.134,6 milhões) e 0,5% no pagamento, por operações específicas do Tesouro, de passivos assumidos e de regularizações de responsabilidades, previstos naquela lei e que totalizaram € 452,1 milhões, como se mostra no quadro seguinte¹. Nestes termos, o montante total utilizado ascendeu a € 91.586,7 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2008, o equivalente a 0,7% do produto disponível, € 601,6 milhões.

Quadro II.23 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Entidade	%	Montantes assumidos e regularizados
1. Assunção de passivos	13,0	58 776 843,89
Casa da Música/Porto 2001, SA (em liquidação)	3,5	15 630 843,89
Gestnave - Serviços Industriais, SA (em liquidação)	9,5	43 146 000,00
2. Regularização de responsabilidades	87,0	393 293 815,11
ENDAC – Emp. Nacional de Desenv. Agrícola e Cinagético, S.A.	0,0	9 754,40
IGCP - Instituto de Gestão do Crédito Público, I.P.	0,9	3 922 652,36
PT Comunicações, S.A.	4,8	21 707 629,60
Bonificações de juros	40,8	184 276 069,27
IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.	1,8	8 086 424,04
Lusa - Agência de Notícias de Portugal, S.A.	0,2	1 000 000,00
Região Autónoma dos Açores	3,3	14 850 000,00
Região Autónoma da Madeira	2,0	9 150 000,00
IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P..	21,0	94 771 600,44
Parque Expo 98, S.A.	1,3	5 700 000,00
Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.	11,0	49 819 685,00
Total (1) + (2)	100,0	452 070 659,00

Regista-se o facto de não terem sido reembolsadas através deste mecanismo, quaisquer quantias ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e ao Banco Comercial Português, relativas a encargos do processo de descolonização, de acordo com a Lei do Orçamento de Estado para 2007, a qual estabeleceu que tais encargos fossem suportados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, através do Capítulo 60 - Despesas excepcionais do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A.4) Amortizações e encargos da dívida pública

O quadro seguinte mostra a evolução da despesa com amortizações e encargos da dívida emitida pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, no período 2003-2007. Saliente-se que o expressivo aumento do valor das amortizações (+ 70,2%) foi motivado, quase exclusivamente, por dívida de curto prazo cujas emissão e amortização ocorreram no próprio ano. No que respeita aos juros, o acréscimo registado no ano em apreço deriva do aumento do *stock* da dívida e do agravamento das taxas remuneratórias².

¹ Cfr. ponto 6.6.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.7.3 do Volume II.

Quadro II.24 – Evolução da despesa com amortizações e encargos com a dívida pública

(em milhões euros)

Amortizações e encargos	2003	2004	2005	2006	2007	Variação (%)	
						Média anual	2007/2006
Amortizações	29 430,1	28 968,6	45 590,0	50 960,7	86 730,4	31,0	70,2
Juros	4 025,0	3 732,0	3 943,2	4 372,6	4 707,8	4,0	7,7
Outros encargos	22,2	18,0	30,5	31,0	24,1	2,1	-22,2
Total	33 477,3	32 718,6	49 563,7	55 364,3	91 462,3	28,6	65,2

B) Observações e Recomendações**B.1) Legalidade e regularidade****B.1.1) Autorização para realização de operações de gestão da dívida**

Tal como tem sido referido em Pareceres anteriores, a autorização concedida ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público pela Lei do Orçamento do Estado para 2007, para realização de operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública, não é compatível com o disposto na Lei de enquadramento orçamental e na Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, porque tal autorização deveria ser concedida ao Governo. No contraditório, foi referido que esta prática será alterada em 2009, sendo a autorização concedida ao Governo, com a possibilidade de delegação no referido Instituto, assim se garantindo o cumprimento formal daqueles diplomas legais.

B.1.2) Despacho alterando a RCM 37/2007

O Governo delegou no Ministro de Estado e das Finanças o poder de, por despacho, anular montantes autorizados, mas não colocados, de alguma ou algumas formas de representação de empréstimos públicos, e de aumentar, no mesmo valor, os montantes autorizados para outra ou outras dessas formas. O despacho emitido ao abrigo desta delegação só foi emitido em 2008 e não foi publicado no Diário da República, afigurando-se que o deveria ter sido, ainda que na Série II, tal como sucedera no ano anterior, uma vez que implica a alteração de um diploma de publicação obrigatória.

B.1.3) Pagamento de despesas por operações específicas do Tesouro

Em 2007, as operações realizadas ao abrigo do artigo 108.º e, ainda, as realizadas ao abrigo do artigo 109.º da Lei do Orçamento, que totalizaram € 452,1 milhões, não foram orçamentadas, tendo sido pagas por operações específicas do Tesouro, através da conta “Produto de empréstimos – 2007”, ou seja, com recurso directo à dívida pública emitida. Esta prática de desorçamentação a que se assistia há largos anos e merecia reparos deste Tribunal nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado foi abandonada em 2008, por força do disposto na Lei do Orçamento de Estado para 2008 (artigo 99.º) que estabeleceu que o financiamento das operações de aquisição de activos e de assunção de passivos e responsabilidades será assegurado por dotação orçamental inscrita no capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública.



B.1.4) Classificação das receitas e despesas com a dívida pública

Em 2007, o produto obtido na emissão de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo foi convertido, na íntegra, em receita orçamental, tendo sido, no entanto, incorrectamente classificado na rubrica do capítulo 12 “Passivos Financeiros”, Grupo 02 – “Títulos a médio e longo prazos”, na medida em que se tratam de títulos a curto prazo, tomados por serviços e fundos autónomos e por entidades públicas empresariais.

Também não foi respeitado, mais uma vez, o código de classificação económica das despesas públicas, já que, nos últimos quatro anos, tem sido utilizada apenas uma classificação económica para os Passivos Financeiros (10.03.03 – Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo – Soc. Financeiras - Bancos e outras instituições financeiras) e, igualmente, para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras), não sendo feitas as distinções previstas, no citado diploma, ao nível dos sub-grupamentos e das rubricas, no que respeita aos passivos financeiros, e ao nível das rubricas, no que respeita aos juros. Deste modo, os mapas da Conta Geral do Estado não identificam os sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, e o tipo de passivos objecto de amortização, implicando distorções na Conta, não evidenciando as verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo e distorcendo 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, gera distorções ao nível da consolidação de contas do Sector Público Administrativo.

No entanto, no âmbito do contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público referiram que na elaboração do Orçamento do Estado para 2009 foi efectuado o desdobramento das despesas com os juros da dívida pública e os passivos financeiros, identificando os destinatários dos fluxos de pagamento dos juros e amortizações bem como o tipo de passivo objecto de amortização, indo de encontro às sucessivas recomendações do Tribunal de Contas.

B.1.5) Compensação de receitas

O Orçamento de Estado para 2007 prevê que as receitas de juros, resultantes das operações de aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado, fossem abatidas às despesas com juros da dívida pública directa do Estado, o que veio a suceder, e contraria a lei de enquadramento orçamental, que não prevê este tipo de excepção à regra da não compensação.

Recomendação 25 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, não sejam incluídas normas que permitam este tipo de compensações.

B.1.6) Contabilização das operações com derivados financeiros

Nos termos da Lei de enquadramento orçamental as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, incluindo as excepções à regra da não compensação e da não consignação, devem ser evidenciadas na Conta Geral do Estado, o que ainda não sucedeu no caso das amortizações das operações de derivados¹.

¹ Cfr. ponto 6.7.3 do Volume II.

Recomendação 26 – PCGE/2007

Nestes termos, o Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças que, à semelhança do que já sucedeu em 2007 relativamente aos juros, as futuras Contas Gerais do Estado evidenciem os fluxos de derivados financeiros que foram objecto de compensação com a despesa relativa a amortizações da dívida pública.

B.1.7) Comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

Em 2007, não foi proferido o despacho a fixar o montante da comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, ao contrário do previsto nos respectivos Estatutos, tendo tal comissão sido fixada tacitamente, através da aprovação do orçamento do Instituto.

B.2) Correção dos valores apresentados na Conta

B.2.1) Endividamentos dos serviços e fundos autónomos

No cômputo da variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos, o relatório da Conta não considerou o valor de € 94,8 milhões respeitante ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, que corresponde à amortização dos empréstimos bancários contraídos em 2000 e 2001 pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola. Este valor, embora pago por operações específicas do Tesouro, corresponde a uma efectiva diminuição do endividamento, sendo os credores entidades exteriores ao sector público, e, por isso, deveria ter sido considerado para efeitos da redução da dívida dos serviços e fundos autónomos.

B.2.2) Contabilização da receita de CEDIC

Em 2007, o produto da emissão de certificados especiais de dívida de curto prazo, foi registado na Conta com uma classificação destinada a registar receita de títulos médio e longo prazos. Também não foi respeitada a classificação económica das despesas porque não foram identificados os sectores institucionais envolvidos. No âmbito do contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público referiram que na elaboração do Orçamento do Estado para 2009 foi efectuado o desdobramento das despesas com os juros da dívida pública e os passivos financeiros, identificando os destinatários dos fluxos de pagamento dos juros e amortizações bem como o tipo de passivo objecto de amortização, indo ao encontro das sucessivas recomendações do Tribunal de Contas.

B.2.3) Contabilização de empréstimos em operações específicas do Tesouro

O produto dos empréstimos de curto, médio e longo prazos, incluindo os certificados especiais de dívida de curto prazo e os certificados de aforro, foi contabilizado numa única conta de operações específicas do Tesouro denominada “Produto de empréstimos 2007 – Homebanking”, procedimento que pode inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros, especialmente quando estas não forem convertidas, na íntegra, em receita orçamental.

Recomendação 27 – PCGE/2007

Desta forma, recomenda-se, mais uma vez, que sejam criadas contas, por tipo de dívida e investidor.



B.2.4) Cálculo e contabilização da comissão de gestão do IGCP

Pelas razões já explicitadas em anteriores Pareceres, o Tribunal de Contas continua a entender que o cálculo e a contabilização da comissão de gestão do Instituto, tal como se encontram previstos nos seus Estatutos, carecem de rigor e geram distorções¹.

Recomendação 28 – PCGE/2007

Reitera-se a recomendação ao Governo no sentido de ser reformulado o conteúdo das normas em causa.

B.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.3.1) Passivos da Casa da Música

Na assunção de passivos da Casa da Música, verificou-se que a demora no envio à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças do despacho autorizador da amortização antecipada de um empréstimo assumido pelo Estado implicou o pagamento de um montante superior. O Ministério das Finanças alegou que, após aquele despacho, foi necessário realizar diligências para esclarecer a repartição desses passivos com a Câmara Municipal do Porto.

B.3.2) Envio de extracto de contas de aforro por via postal

Considerando que a consulta da carteira de títulos através do novo serviço AforroNet, para além de estar mais em sintonia com os conceitos de governo electrónico e de responsabilidade ambiental, pode constituir uma alternativa, menos onerosa para o erário público, à expedição de extractos via Correios de Portugal, deveria ser encarado o aumento da periodicidade de envio desses extractos, o que permitiria reduzir os custos com a expedição até 50%.

Recomendação 29 – PCGE/2007

O Tribunal de Contas recomenda ao Ministro das Finanças que, em conjugação com a promoção da adesão dos aforristas ao serviço AforroNet, equacione a redução da periodicidade do envio de extractos das contas de aforro.

2.6.2 – Dívida garantida

A) Visão Global

A.1) Garantias concedidas a financiamentos

Em 2007, foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, cinco garantias pessoais, no montante total de € 629,18 milhões. Relativamente a estas operações, constatou-se que, de um modo geral, foram observadas as disposições legais aplicáveis. No mesmo ano, mas ao abrigo do regime da concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito da operação de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa, foram prestadas três garantias pessoais no

¹ Cfr. ponto 6.7.3.2.2 do Volume II.

montante de € 300 milhões. Foram cumpridos os limites estabelecidos na Lei do Orçamento do Estado para a concessão de garantias.

Os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, com verbas orçamentais, totalizaram € 10,9 milhões, incluindo capital e juros, valor que compara com € 22,1 milhões observados no ano anterior.

No final de 2007, as responsabilidades assumidas pelo Estado, no âmbito de garantias pessoais prestadas a financiamentos, totalizavam € 10.316,2 milhões, o que face aos valores registados no final de 2006 (€ 9.780,5 milhões), representa um aumento de 5,5%. As responsabilidades efectivas¹ do Estado, no final de 2007, cifravam-se em € 9.596,2 milhões, representando um acréscimo de 4,4% em relação a 2006 (€ 9.192,6 milhões). Quanto às outras pessoas colectivas de direito público, não ocorreram em 2007 quaisquer concessões de garantias pessoais, sendo de € 0,6 milhões o valor das responsabilidades existentes no final do ano.

A.2) Garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

Foram celebrados, em 2007, com garantia do Estado, catorze contratos de seguro no âmbito de apólices individuais da COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A., no montante global de € 127,3 milhões. No âmbito de actas adicionais de riscos políticos a apólices globais da COSEC, foi emitida uma nova acta e renovadas outras oito, envolvendo garantias no montante total de € 31,1 milhões. O total de novas garantias imputado à execução orçamental de 2007 cifrou-se em € 135,6 milhões, o que corresponde apenas a 12,3% do limite de € 1.100 milhões fixado na Lei do Orçamento do Estado, pelo que não se compreende que tal limite tenha registado um aumento de quase 100% em relação ao ano anterior.

As responsabilidades acumuladas do Estado no final do 2007 atingiam € 340,4 milhões, o que, face ao ano anterior, representa um acréscimo de € 113,6 milhões (+50,1%). Destaca-se o aumento significativo verificado nos seguros de créditos financeiros, cerca de € 134,3 milhões (+80,9%), que decorreu da realização de operações para Angola, no quadro da Convenção assinada em 2004 entre os dois países. Em virtude do aumento de operações realizadas em 2007, observou-se um acréscimo no volume dos prémios processados, passando de € 9,3 milhões, em 2006, para € 12,7 milhões, no ano em análise.

Em 2007, o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, efectuou um pagamento de € 0,5 milhões, directamente ao beneficiário do seguro, referente a um sinistro verificado no ramo de seguro de crédito à exportação. As recuperações de créditos, realizadas pelo Ministério das Finanças em 2007, totalizaram € 69 milhões (€ 30,6 milhões em 2006) e decorreram do pagamento antecipado pela Rússia da totalidade da sua dívida, no montante de € 64,7 milhões, e do pagamento de nova prestação de juros prevista no contrato de reescalonamento da dívida de Angola no valor de € 4,3 milhões. As quantias recuperadas pela COSEC foram de apenas € 800, relacionados com uma operação realizada na década de setenta.

¹ As responsabilidades efectivas diferem das assumidas, por terem em conta não os montantes garantidos, mas as utilizações efectuadas desses montantes.



B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Formalidades da concessão de garantias

Para as garantias prestadas em 2007, verificou-se que, no caso da operação de que foi beneficiária a EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A., não foi elaborado o parecer da tutela técnica previsto na lei, tendo sido apenas proferido por essa tutela um despacho de concordância à realização da operação, e que, no caso da operação de que beneficiou a LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, não foi publicado o despacho que manteve a garantia concedida, como determina a lei.

B.2) Correção dos valores apresentados na Conta

B.2.1) Garantias prestadas pelo IAPMEI

Na Conta o valor das garantias concedidas pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento encontra-se subavaliado em € 0,4 milhões, tal como já sucedera no ano anterior, uma vez que as mesmas continuam a figurar pelo valor das responsabilidades existentes no final de 2005.

B.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.3.1) Recuperação de créditos

Continua a verificar-se o reiterado incumprimento dos financiamentos garantidos pelo Estado, pela GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA, em liquidação, e pela Casa do Douro. Relativamente à Casa do Douro, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças iniciou diligências junto do Ministério Público para a interposição de uma acção executiva, com a penhora dos vinhos constituídos como contragarantia a favor do Estado. No final de 2007, a dívida da Casa do Douro ao Estado ascendia a € 53,6 milhões.

Recomendação 30 – PCGE/2007

O Tribunal volta a recomendar ao Governo que imprima maior celeridade à recuperação de créditos do Estado resultantes de pagamentos realizados em execução de garantias.

CAIXA 3 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

O Tribunal de Contas, na sequência das acções realizadas em 2006 e em 2007, desenvolveu, em 2008, uma acção de identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2007, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas, bem como aos compromissos assumidos e não pagos, relativamente às bonificações de juros.

Dá-se conta, seguidamente, dos resultados alcançados, que serão objecto de comparação com os de 2006, 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 fiabilidade e fidedignidade, decorrentes de uma maior sensibilização dos serviços para esta matéria.

Uma versão preliminar do presente texto foi enviada ao Ministro de Estado e das Finanças e à Ministra da Saúde para se pronunciarem nos termos das disposições legais relativas ao contraditório, até 9 de Dezembro de 2008. 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 salienta que *“A monitorização que o Tribunal de Contas vem efectuando às dívidas não financeiras do Estado e a preocupação demonstrada com as práticas de pagamento das entidades públicas estão em linha com os objectivos do Governo de redução dos prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, e que visam melhorar o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transacção, introduzindo uma maior transparência na fixação de preços e criando condições para uma mais sã concorrência (...)”* e enuncia acções específicas que estão a ser desenvolvidas no âmbito dos programas¹ *“pagar a tempo e horas”* e *“regularização extraordinária de dívidas do Estado a fornecedores”*.

Objectivos e âmbito

Atendendo a que continua a não existir um “Balço do Estado” que dê uma imagem da respectiva situação financeira e patrimonial, na presente acção efectuou-se 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.

Tal como nos anos anteriores, foram, em especial, tidos em consideração dois aspectos:

- ◆ a introdução, de forma muito concreta, ainda que parcelar, de uma apreciação das contas públicas na base do “acrécimo”, que tenha em conta as dívidas resultantes de 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 2006;

¹ Cfr. RCM n° 34/2008, de 22 de Fevereiro e RCM° 191-A/2008, de 27 de Novembro.



- ◆ 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 da emissão de dívida pública.

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 do Estado, com as excepções adiante referidas.

Assim, consideraram-se as dívidas por fornecimento de bens e serviços à administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), bem como aos Hospitais/Centros Hospitalares-E.P.E., às Autoridades Metropolitanas dos Transportes de Lisboa e do Porto-E.P.E., à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E, aos Teatros Nacionais de D^a Maria II e de S João-E.P.E, ao Organismo de Produção Artística-E.P.E, à EP - Estradas de Portugal S.A. e às Sociedades Polis S.A.¹. 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 consideradas como 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 2007, 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, relativamente ao sector público administrativo foram oficiadas as entidades que, em 2006, tinham o montante de receita/despesa 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, envolveu 499 entidades².

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 2007 e situação da mesma em 30 de Junho de 2008.

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.

¹ 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 autónomo as dívidas relativas a bonificação de juros.

² Na designação das entidades oficiadas foi tido em linha de conta a reestruturação no âmbito do “PRACE”.

Os credores seleccionados para inquérito foram os que já tinham sido oficiados no ano anterior e que reportaram créditos superiores a € 4 milhões (76) e aqueles cujos créditos, reportados pelas entidades devedoras, fossem superiores a € 4 milhões e que não tivessem sido incluídos na amostra do ano anterior (22); foram também oficiadas 14 instituições de créditos no sentido de reportarem as dívidas relativas a bonificação de juros.

Esses credores foram por sua vez convidados a preencher um formulário igualmente disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, relativo à dívida não financeira das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda, em 31 de Dezembro de 2007 e situação da mesma em 30 de Junho de 2008.

Recolhida essa informação foi a mesma objecto de tratamento, designadamente para efeitos de caracterização dos principais credores do Estado, da antiguidade da dívida e verificação dos desvios 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 2007.

Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas

Das 499 entidades públicas, oficiadas pelo Tribunal, foram recebidas respostas de 491, ou seja de 98,4% do universo.

Dessas entidades, 249 (49,9%) responderam no sentido de não terem qualquer dívida.

Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2007, superior a € 5 mil, por credor, de cerca de € 2.006,4 milhões, correspondendo 53,9% daquele total a dívida vencida e 46,1% a dívida vincenda.

Quanto ao peso relativo da dívida por Ministério/Tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com € 1.502,8 milhões (74,9%) do total da dívida. Dos restantes, destacam-se os Ministérios: das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com € 117,8 milhões (5,9%), das Finanças e da Administração Pública, com € 80,1 milhões (4%), da Defesa Nacional, com € 73,2 milhões (3,6%) e do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, com € 68,3 milhões (3,4%). Estes cinco ministérios representam 91,8% do total da dívida.

Em termos globais, e comparativamente a 2006, houve uma diminuição de € 13,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 mil, por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esta diminuição foram: Justiça (€ 27,1 milhões), Finanças e Administração Pública (€ 25,2 milhões), Educação (€ 17,2 milhões), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 7,9 milhões) e Economia e Inovação (€ 5,5 milhões); os principais aumentos verificaram-se nas áreas: Saúde (€ 41,3 milhões), Defesa Nacional (€ 12,8 milhões), Negócios Estrangeiros (€ 11,1 milhões) e Trabalho e Solidariedade Social (€ 6,1 milhões).



O Ministro do Estado e das Finanças coloca ainda, no exercício do contraditório, duas questões:

- ◆ “(...) Entendemos que a identificação do valor das dívidas deve ser confrontada com o volume de aquisições de bens e serviços realizada ao longo do período, sob pena de se retirarem conclusões pouco relevantes ou inexactas. De facto, uma entidade que cumpra os prazos de pagamento acordados, mantendo constante o seu prazo médio de pagamento, pode ver aumentado o valor da sua dívida não financeira por ter efectuado um maior volume de aquisições de bens e serviços. Assim, quer a diminuição da dívida não financeira reportada por todos os organismos em 2007 (menos € 13,3 milhões) quer o aumento da dívida não financeira das entidades pertencentes ao SNS (mais € 41,3 milhões) afiguram-se pouco conclusivos sobre a real evolução das práticas de pagamento das entidades abrangidas (...).
- ◆ Chama-se a atenção para a possibilidade de o valor das dívidas a 31 de Dezembro de 2007 de um dado organismo não ser directamente comparável com o valor a 31 de Dezembro de 2006, não só pelo facto de em 2007 ter ocorrido o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), mas também porque se verificaram fusões entre algumas entidades hospitalares”.

Sobre as questões colocadas o Tribunal considera:

- ◆ Quanto à primeira questão o Tribunal reafirma a posição de que a comparação entre os valores em dívida de 2006 e de 2007 não tem como objectivo concluir pela “real evolução das práticas de pagamento das entidades abrangidas”, mas sim permitir apreciar como evoluiu a dívida não financeira do Estado, em relação a 2006, mantendo em conclusão que apesar do total da dívida ter diminuído (€ 13,3 milhões), as dívidas das entidades do Ministério da Saúde aumentaram em € 41,3 milhões.
- ◆ Quanto à segunda questão não tem razão de ser pois quer no âmbito do formulário remetido às entidades quer no âmbito da análise efectuada aos dados reportados ao Tribunal foram tidas em conta as situações ocorridas no “PRACE” e as fusões entre entidades hospitalares.

Por sua vez, ouvida em contraditório, a Ministra da Saúde¹, refere, que “ (...) Considerando as entidades do Ministério da Saúde que constam do anexo I, (...) verifica-se que a totalidade da dívida a fornecedores externos em 31 de Dezembro, apurada pelo “Programa Pagar a Tempo e a Horas” totaliza 1.502,4 milhares de euros, divergindo em muito pouco do valor determinado pelo TC (...)” e que “ (...) Por instituição, os valores que constam no anexo do Tribunal de Contas aproximam-se da dívida reportada a fornecedores externos no âmbito do programa referido anteriormente (...)”, salientando ainda o seguinte:

- ◆ “ (...) Em relação ao ano de 2006 o TC salienta o aumento da dívida do CH de Lisboa Central em +61,9 milhões de euros, desconhecendo-se dos dados disponibilizados pelo TC se o valor é directamente comparável, ou seja, em 2007 o CH Lisboa Central foi transformado em EPE, passando a incluir o Hospital D. Estefânia e o Hospital de St. Marta, EPE;
- ◆ Não é possível avaliar a variação da ARS do Centro de 2006 para 2007 em +33 milhões de euros, dado que o valor que dispomos para 2006 de dívida situa-se nos 151 milhões de euros, valor este que se refere à totalidade da dívida de Balanço (inclui dívidas ao Estado), pelo que não pode ser comparado com o valor reportado. (...).

¹ Resposta enviada pelo Presidente do Conselho Directivo da ACSS, I.P

Sobre estas duas questões colocadas pela Ministra da Saúde, o Tribunal considera, tal como já consta do ponto segundo sobre a apreciação das alegações do Ministro de Estado e das Finanças, que as diferenças verificadas na evolução da dívidas de 2006 para 2007 resultaram da análise da informação reportada pelas entidades, considerando-se, nessa análise, não só as situações ocorridas no âmbito do “PRACE” mas também tendo em devida conta as fusões entre entidades hospitalares.

Do total da dívida reportada a 31 de Dezembro de 2007, continuava por pagar, em 30 de Junho de 2008, € 829,8 milhões, sendo 75,3% de dívidas vencidas e 24,7% de dívidas vincendas.

É de salientar que, da informação recebida, € 839 milhões (41,8%) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e € 1.167,4 milhões (58,2%) a entidades do SEE., S.A. e outras entidades abrangidas.

Analisadas as respostas por natureza da dívida, verifica-se que daquele total (€ 2.006,4 milhões), cerca de 79% é respeitante ao fornecimento de bens e serviços, 18,4% respeita a “Outros” e 2,6% a indemnizações e indemnizações compensatórias.

Apresenta-se, no Anexo I, a lista das entidades públicas que no inquérito referido apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões¹.

Este grupo de entidades apresenta dívidas no montante de € 1.695,1 milhões, superiores em € 61,1 milhões relativamente a 2006, sendo de salientar os aumentos verificados nas dívidas reportadas pelo Centro Hospitalar de Lisboa Central, E. P. E. (€ 62 milhões) e pela Administração Regional de Saúde do Centro I.P. (€ 33,3 milhões) e os decréscimos nos valores reportados pelo Centro Hospitalar de Lisboa, Norte, E. P. E. (€ 39,1 milhões) e pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 34,7 milhões).

O tratamento da informação recolhida permitiu obter a lista dos credores do Estado relativamente à dívida total, dívida vencida e dívida vincenda, verificando-se que a dívida total, no montante de € 2.006,4 milhões, se distribuía por 7.457 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por montantes de dívida.

Quadro II.25 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2007 por montantes de dívida

(em euros)

Credores						Total	
Classes / Montante			n.º	%	Valor	%	
	<	5.000	257	3,45	263.079,85	0,01	
≥	5.000	≤ 100.000	5759	77,23	161.012.084,67	8,03	
>	100.000	≤ 1.000.000	1198	16,07	337.035.454,39	16,80	
>	1.000.000	≤ 4.000.000	165	2,21	312.992.835,77	15,60	
>	4.000.000	≤ 10.000.000	43	0,58	265.575.219,03	13,24	
>	10.000.000	≤ 50.000.000	30	0,40	560.462.926,66	27,93	
>	50.000.000		5	0,07	369.037.919,51	18,39	
Total			7457	100,00	2.006.379.519,88	100,00	

Fonte: Informação prestada pelas entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

¹ Bem como a situação relativa a 2006 e respectiva variação.



Verifica-se, assim, que 78 credores, ou seja cerca de 1,1% do total, tinham, em 31 de Dezembro de 2007, créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando € 1.195,1 milhões, ou seja cerca de 60% da dívida total identificada pelas entidades públicas devedoras.

Identificação dos principais credores do Estado e caracterização dos respectivos créditos¹

Dos 98 credores oficiados, foram recebidas respostas, em tempo útil, de 87 deles², ou seja 88,8%, que reportaram créditos, em 31 de Dezembro de 2007, no valor global de € 1.667 milhões, correspondendo 58,7% a créditos vencidos naquela data e 41,3% a créditos vincendos, conforme quadro seguinte.

Quadro II.26 – Créditos sobre o Estado de 83 dos seus principais credores

Intervalo de Créditos	Nº Ent	31-12-2007					
		Créditos Vencidos		Créditos Vincendos		Total dos Créditos	
		Valor	%	Valor	%	Valor	Peso %
>= 10.000.000 €	54	896.594.649,39	58,43	637.875.623,96	41,57	1.534.470.273,35	92,1
<10.000.000 €	29	82.265.132,90	62,09	50.232.008,15	37,91	132.497.141,05	7,9
Total	83	978.859.782,29	58,72	688.107.632,11	41,3	1.666.967.414,40	100,0

Assim, da distribuição desses créditos por classes de montante do crédito verifica-se que:

- ◆ 54 entidades, cujos créditos são superiores a € 10 milhões, apresentam um crédito total de € 1.534,5 milhões, representando 92,1% do total desses créditos³;
- ◆ 29 das restantes entidades, cujos créditos são inferiores a € 10 milhões, apresentam o valor total de € 132,5 milhões, representando 7,9% do total dos créditos⁴.

Relativamente à situação desses créditos, em 30 de Junho de 2008, o montante dos créditos vencidos e não pagos é de € 507,9 milhões e o total dos créditos vincendos e não pagos é de € 196 milhões. Verifica-se, assim, de acordo com a informação disponibilizada ao Tribunal pelas entidades credoras, que do total dos créditos de € 1.667 milhões reportados a 31 de Dezembro de 2007 se mantinha por pagar, em 30 de Junho de 2008, o total de € 703,9 milhões, ou seja 42,2% desse total.

Analisada a antiguidade da dívida do Estado em 31 de Dezembro de 2007, de acordo com a informação reportada pelos credores, verifica-se o seguinte:

- ◆ 63,1%, representando € 1.051,9 milhões, são créditos com origem em 2007 (destes, 50,1% respeitam a créditos vencidos);
- ◆ 10,5%, no valor de € 175,5 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta ao ano de 2006 (destes, 98% respeitam a créditos vencidos);

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”).

² Duas das entidades credoras não reportaram quaisquer dívidas e duas fundiram-se.

³ 58,4% de créditos vencidos e 41,6% de créditos vincendos.

⁴ 62,1% de créditos vencidos e 37,9% de créditos vincendos.

- ◆ 1,3%, no valor de € 21,2 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta a 2005;
- ◆ 8,3%, no valor de € 137,6 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos anteriores a 2004;
- ◆ 16,8%, no valor de € 280,7 milhões, corresponde a credores que, nos formulários remetidos, não indicaram a data de constituição da dívida.

Identificação das instituições de crédito 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 31-12-2006	€ 144,6 milhões
Em 31-12-2007	€ 5,3 milhões ¹

Oficiadas 14 instituições de crédito² foram recebidas respostas, em tempo útil, de 13. Estas reportam créditos relativos a 31 de Dezembro de 2007, no valor global de € 430,1 milhões. Note-se que destes, € 393 milhões foram reclamados à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças até 30 de Junho de 2008 e € 37,1 milhões não tinham sido ainda reclamados naquela data.

Duas destas 13 entidades (Caixa Geral de Depósitos e Banco Espírito Santo) reportam: € 318,7 milhões e € 53,6 milhões, respectivamente – 86,6% do total dos créditos.

Confirmação e Cruzamento de dados

No sentido de analisar in loco a informação reportada pelas entidades devedoras em 2006 e 2007, o Tribunal realizou um conjunto de auditorias, estando já concluídos os relatórios respeitantes às seguintes entidades³: Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra, Hospital Garcia de Orta, E.P.E., Hospital de Faro, E.P.E., Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., Teatro Nacional de S. João, E.P.E., Serviços de Acção Social da Universidade de Técnica de Lisboa e Direcção Nacional – Polícia de Segurança Pública.

Não foram detectadas diferenças entre a dívida reportada pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Técnica de Lisboa e pelo Hospital Garcia de Orta, E.P.E., e a validada pelas equipas de auditoria.

Da análise efectuada verificou-se ainda que as diferenças detectadas em relação à Direcção Nacional – Polícia de Segurança Pública e ao Hospital de Faro, E.P.E. são inferiores a 1,5%, não materialmente relevantes, pelo que se considera, de um modo geral, fiável a informação reportada.

¹ Não foram considerados os valores reportados e relativos ao IHRU.

² Que já tinham sido oficiadas no ano anterior.

³ Relatórios n.ºs 30, 39, 40, 50, 51, 55 e 57, de 2008, da 2ª Secção do Tribunal de Contas.



O mesmo já não aconteceu com as restantes entidades.

O Teatro Nacional de S. João, E.P.E. evidencia diferenças de € 38.672,29 (4,6%) e de € 124.711,18 (3,5%) em 2006 e em 2007, respectivamente, que resultam, essencialmente, de não terem sido considerados os saldos da conta 62 – Outros Credores.

Relativamente à informação prestada pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra, verifica-se a existência de erros significativos na informação prestada sendo as diferenças apuradas materialmente relevantes, uma vez que, foram superiores a 92%.

Em qualquer caso, foram considerados no Anexo I, quando aplicável, com referência a 31 de Dezembro de 2006 e 31 de Dezembro de 2007, os valores agora confirmados.

Analisando a antiguidade da dívida reportada pelas entidades atrás referidas, verifica-se que, de um modo geral, as dívidas foram constituídas no próprio ano em que são reportadas, pelo que a sua antiguidade é inferior a 365 dias. A excepção é o Hospital Garcia de Orta, E.P.E., que reporta dívidas constituídas não só no próprio ano (cerca de 68%), como no ano anterior (cerca de 32%).

Foram ainda calculados os Prazos Médios de Pagamento a Fornecedores destas entidades, que variaram, em 2006, entre os 88 dias apresentados pelo Teatro Nacional de S. João, E.P.E. e os 422 dias apresentados pelo Hospital Garcia de Orta, E.P.E. e, em 2007, entre os 14 dias que o Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. demorou em média a pagar aos seus fornecedores e os 367 dias apresentados pelo Hospital Garcia de Orta.

Relativamente à dívida reportada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças no que respeita a bonificação de juros, verificou-se que o regime de habitação própria¹, não é apontado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças; contudo, surge como o regime com valores muito significativos no formulário preenchido pelas Instituições de Crédito, que apresentam, para este regime, como “Dívida total”, ou seja, dívida reclamada e ainda não reclamada reportada a 31 de Dezembro de 2007, o valor global € 426,1 milhões, destacando-se a Caixa Geral de Depósitos e o Banco Espírito Santo como principais credores.

Também para os restantes regimes os valores não são coincidentes. Há, no entanto, a assinalar, como coincidentes, os valores reportados pelo Banco Espírito Santo².

Salienta-se ainda que nos valores reportados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças não foram considerados pagamentos realizados, a várias Instituições de Crédito, em Janeiro de 2008, do conhecimento daquela direcção-geral no final de 2007, designadamente bonificações pagas por Operações Específicas do Tesouro, através da conta OET – “Produto de empréstimos – 2007”, no valor global de € 36,1 milhões.

Por não terem sido contactadas as diversas Instituições de Crédito, não é possível confirmar que nos valores reportados pelas mesmas no formulário não sejam considerados montantes que não se enquadram nos critérios definidos.

¹ Regulado pelo DL 349/98, alterado e republicado pelo Decreto – Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro.

² No que respeita às bonificações concedidas ao abrigo do Decreto-lei n.º 38-C/2001 – Intempéries.

Os dados recolhidos em 2008 foram também, na parte aplicável, objecto de um primeiro cruzamento, por via informática, com os fornecidos pelas entidades devedoras, tendo-se verificado que, apesar de em termos líquidos totais, o desvio apurado ser de € 152,8 milhões, ou seja 14,2%, existem desvios muito significativos, para mais e para menos. 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).

Face aos desvios apurados, na lista apresentada no Anexo II, apenas constam os credores cujos valores reportados quer pelas entidades devedoras, quer pelas credoras são superiores a € 5 milhões, em 31 de Dezembro de 2007.

Notas conclusivas

Tendo em conta a metodologia usada, o montante anteriormente identificado de € 2.006,4 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2007, 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-se² o crescimento da dívida verificado entre 2006 e 2007 em entidades ligadas ao Ministério da Saúde: € 41,3 milhões, ou seja um crescimento de 2,8% 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 decréscimo, relativamente a 2006, de € 13,3 milhões.

Finalmente, o Tribunal considera positivo que o Governo, como aliás sublinha o Ministro de Estado e das Finanças, no âmbito do contraditório, tenha reforçado a garantia de pagamento aos credores privados das dívidas vencidas dos serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado, criando um programa de “regularização extraordinária de dívidas a fornecedores”; neste âmbito, o Tribunal estará atento à evolução da dívida a fornecedores esperando que, no próximo ano, a situação se encontre alterada em relação às conclusões evidenciadas nos últimos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

¹ As entidades oficiadas reportaram dívidas inferiores a € 5 mil, por credor, no montante total de € 43,9 milhões.

² Apesar de em termos globais ter havido uma diminuição da dívida em cerca de € 13,3 milhões.



Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31 de Dezembro de 2007, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 30 de Junho de 2008

(em euros)

Entidade Devedora	Dívida a 31.12.2006 ^{a)} (1)	Dívida a 31.12.2007 (2)	Diferença (3) = (2) - (1)	Dívida a 31.12.2007 e não paga a 30.06.2008
Administração Regional de Saúde do Norte, I. P.	177.539.069,43	176.195.630,51	-1.343.438,92	610.012,63
Centro Hospitalar de Lisboa Central, E. P. E.	93.586.479,24	155.564.504,05	61.978.024,81	101.644.831,51
Administração Regional de Saúde do Centro, I. P.	68.078.326,09	101.398.596,27	33.320.270,18	22.901.532,61
EP - Estradas de Portugal, E.P.E.	109.302.711,13	92.651.804,58	-16.650.906,55	25.085.724,14
Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.	79.007.609,44	88.517.199,75	9.509.590,31	79.780.350,25
Centro Hospitalar Lisboa Norte, E. P. E.	127.643.694,53	88.500.616,72	-39.143.077,81	16.017.280,00
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E. P. E.	87.098.262,50	83.883.993,91	-3.214.268,59	48.298.672,30
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	98.180.718,98	81.836.950,31	-16.343.768,67	3.244.218,21
Hospital de Garcia de Orta, E. P. E. – Almada ^{c)}	72.475.923,78	75.133.767,99	2.657.844,21	57.086.353,00
Centro Hospitalar do Porto, E. P. E.	56.862.438,37	45.475.274,14	-11.387.164,23	12.103.375,50
Hospital de São João, E. P. E. - Porto	51.248.933,47	42.221.155,69	-9.027.777,78	1.240.716,55
ADSE	31.030.930,39	39.740.748,81	8.709.818,42	386.827,91
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ^{b)}	73.550.057,12	38.863.408,79	-34.686.648,33	7.517.851,30
Manutenção Militar	35.208.350,72	31.492.477,65	-3.715.873,07	20.863.760,22
Centro Hospitalar do Alto Minho, E.P.E. – Ponte de Lima	30.093.186,53	28.500.122,97	-1.593.063,56	22.399.692,29
Hospital Central de Faro ^{c)}	27.021.126,39	28.286.962,64	1.265.836,25	18.670.277,39
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E.P.E.	30.312.614,11	27.783.133,51	-2.529.480,60	18.857.252,42
Centro Hospitalar de Coimbra, E. P. E.	9.479.809,75	27.044.187,21	17.564.377,46	18.444.735,88
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E. P. E.	11.800.299,01	27.007.047,36	15.206.748,35	928.016,84
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	0,00	23.959.645,32	23.959.645,32	4.773.472,41
Centro Hospitalar do Alto Ave, E.P.E.	20.026.925,38	21.426.870,90	1.399.945,52	8.910.109,87
Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.	14.452.687,46	21.021.307,68	6.568.620,22	14.405.925,70
Instituto Português do Sangue, I. P.	17.048.463,80	20.976.515,57	3.928.051,77	11.050.727,54
Centro Hospitalar da Cova da Beira, E.P.E. – Covilhã	21.914.035,81	20.637.645,90	-1.276.389,91	15.445.092,16
Centro Hospitalar de Cascais	20.553.403,80	20.582.800,61	29.396,81	11.742.835,33
Hospital de Nossa Senhora do Rosário, E.P.E. – Barreiro	18.965.110,79	20.549.002,57	1.583.891,78	356.641,56
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E. – Tomar	14.075.898,02	20.473.549,53	6.397.651,51	15.999.157,43
Hospital do Espírito Santo – Évora	17.240.327,42	16.261.224,38	-979.103,04	6.152.462,79
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.	17.577.279,89	16.118.246,59	-1.459.033,30	10.489.284,63
Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E.	10.329.523,88	15.530.481,60	5.200.957,72	11.798.098,76
Hospitais da Universidade de Coimbra	34.764.453,26	14.144.718,22	-20.619.735,04	501.276,73
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	20.594.529,30	13.211.363,70	-7.383.165,60	2.453.932,84
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, E. P. E.	3.017.512,48	12.814.251,43	9.796.738,95	4.384.032,06
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – Dep. de Jogos	9.056.693,28	12.549.892,96	3.493.199,68	2.883.404,86
Hospital Infante D. Pedro, E. P. E. - Aveiro	9.138.285,47	12.325.180,54	3.186.895,07	9.205.099,75
ICA, I.P. – Instituto do Cinema e do Audiovisual	15.934.679,63	12.266.766,98	-3.667.912,65	9.026.334,84
Direcção-Geral dos Recursos Florestais	1.182.099,89	11.866.065,88	10.683.965,99	11.859.535,27
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I. P.	12.927.477,12	11.515.724,16	-1.411.752,96	301.907,97
Direcção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	20.877.409,76	11.416.494,87	-9.460.914,89	669.280,24
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.	13.568.838,83	11.143.253,93	-2.425.584,90	658.548,95
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.	1.750.461,79	11.046.764,73	9.296.302,94	642.360,54
Secretaria-Geral do Ministério da Cultura	8.969.840,61	10.785.611,52	1.815.770,91	10.785.611,52
IPO de Franc. Gentil-Centro Reg.de Oncologia de Lisboa,EPE	8.043.906,63	10.720.645,14	2.676.738,51	198.262,55
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	13.711.954,14	10.554.396,16	-3.157.557,98	3.939.732,53
Direcção Nacional - Polícia de Segurança Pública ^{c)}	9.650.498,00	10.475.448,00	824.950,00	2.716.498,25
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	248.083,66	10.325.837,41	10.077.753,75	2.501.126,36
Hospital de São Teotónio, E. P. E. - Viseu	8.680.816,60	10.324.414,15	1.643.597,55	80.171,13
Total	1.633.821.737,68	1.695.121.703,29	61.299.965,61	650.012.405,52

a) Indicam-se apenas as entidades cujas dívidas reportadas a 31.12.2007 são superiores a € 10 milhões.

b) Não inclui as dívidas relativas a bonificações de juros.

c) Os valores referidos como dívida reportada a 31.12.2006 e 31.12.2007 são os validados no âmbito de auditorias realizadas pelo Tribunal.

Anexo II – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2007 montantes superiores a € 5 milhões por fornecimento de bens e serviços

Besleasing e Factoring - Instituição Financeira de Crédito. SA
Finanfarma - Sociedade Factoring SA
Abbott Laboratórios, Lda.
Roche Farmacêutica Quimica, Lda
Sanofi-Aventis - Produtos Farmacêuticos, S.A.
TAP - Portugal
GlaxoSmithKline - Produtos Farmacêuticos, Lda.
OCTAPHARMA - PRODUTOS FARMACEUTICOS, LDA.
Gilead Sciences Lda
HELLER FACTORING PORTUGUESA. S.A.
SUCH - Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
Bristol-Myers Squibb Farmacêutica Portuguesa, Lda
BNP Factor - Companhia Internacional de Aquisição de Créditos, SA
AstraZeneca-Produtos Farmaceuticos, Lda
Laboratórios Pfizer, Lda
MERK, SHARP & DOHME, LDA
MOTA-ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, S.A.
Amgen Biofarmacêutica, Lda.
B. Braun Medical, Lda.
Metronic Portugal, Lda.
Schering-Plough Farma, Lda.
Serono Portugal,Lda
Clisa-Clinica de Santo António, S.A.
Baxter Médico-Farmacêutica, Lda
IZASA PORTUGAL-Distribuições Técnicas, Lda
Air Liquide Medicinal, SA
Roche Sistemas de Diagnósticos, Lda
Hospira Portugal, Lda (Mayne Pharma Portugal, Lda)
Novartis Farma - Produtos Farmacêuticos, S.A.
Logistica
ACHPC - Agrupamento Construtor do HP Coimbra, ACE
Atlas Electronik
Gasin-Gases Industriais, SA
Johnson & Johnson, Lda
HOSPOR-HOSPITAIS PORTUGUESES S.A
UNILFARMA - União Internacional de Laboratórios Farmacêuticos, Lda.
SIEMENS, SA
Genzyme Portugal, SA
PHILIPS PORTUGUESA. SA.
Hospital da Arrábida - Gaia, SA
ESTE FARMA, LDA (antiga Yamanouchi)
EUREST (PORTUGAL) - SOCIEDADE EUROPEIA DE RESTAURANTES, LDA
Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, S.A.
LILLY PORTUGAL, PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA.
Biomerieux Portugal, Aparelhos e Reagentes de Laboratório Lda
IPSEN-PRODUTOS FARMACEUTICOS,SA
Tyco Helthcare Portugal
Guidant - Aparelhos Médicos, Lda.
JANSSEN-CILAG, LDA.



2.7 – Património

A análise constante deste ponto visa dar cumprimento à Lei de organização e processo do Tribunal de Contas que inclui o património no elenco de temas sobre os quais incide o Parecer sobre a Conta Geral do Estado e comporta duas partes, a primeira relativa ao património financeiro e a segunda ao património imobiliário.

2.7.1 – Património financeiro

A) Visão Global

A análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, continua a defrontar sérias dificuldades, uma vez que a inventariação do património do Estado não se encontra concluída e a Conta Geral do Estado não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Como contributo para colmatar tal insuficiência, o Tribunal aprovou Instruções relativas ao património financeiro que vinculam todos os organismos da administração central a remeter, anualmente, informação relativa aos activos financeiros de prazo superior a um ano. Estas Instruções não foram plenamente cumpridas em 2007, pelo que a análise do património financeiro continua incompleta. A fiabilidade da informação assim obtida merece, pontualmente, reservas. Tal poderá ser gradualmente ultrapassado em anos futuros, em particular com a generalização do uso do Plano Oficial de Contabilidade Pública na administração pública.

Em 2007, a execução do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado traduziu-se numa significativa alteração do sector público administrativo, com extinção, fusão e reorganização de vários serviços, originando transferências de activos de uns serviços para outros e, até, para entidades que não se integram no sector público administrativo, movimentos esses que foram ocorrendo ao longo do exercício. Porém, neste Parecer optou-se por considerar unicamente a estrutura orgânica que existia no final de 2007, como se os activos financeiros que os serviços geriam nessa data tivessem estado sob sua gestão durante todo o exercício.

Alterações metodológicas adoptadas neste Parecer limitam a comparabilidade dos valores dele constantes com os correspondentes no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

Quadro II.27 – Património financeiro da Administração Central
Evolução registada em 2007, por tipo de activo

(em milhares de euros)

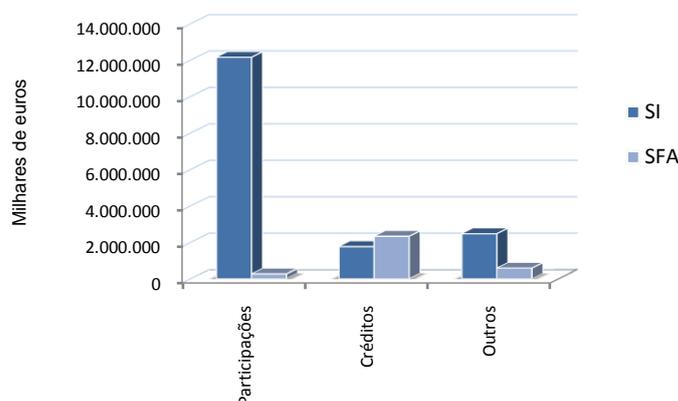
Activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-06	Em 31-12-07	Valor	Em %
Participações	12 318 439,8	12 452 783,3	134 343,5	1,1
Créditos	6 437 176,9	4 122 209,6	-2 314 967,2	-36,0
Outros	3 077 793,9	3 082 072,1	4 278,2	0,1
Total	21 833 410,6	19 657 065,0	-2 176 345,5	-10,0

Para o exercício de 2007, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por cento e oito entidades, das quais cento e uma são serviços e fundos autónomos e sete são serviços

integrados. Após diversos movimentos de consolidação¹, a análise ficou reduzida ao património gerido por noventa e quatro entidades, noventa e uma das quais são serviços e fundos autónomos. O quadro anterior mostra a evolução anual deste património que se caracteriza por uma diminuição do seu valor nominal de 10%, essencialmente, explicada pela redução em 36% do valor nominal dos créditos. Grande parte desta variação tem origem na operação de conversão de créditos do Estado em capital da Hidroeléctrica de Cahora Bassa e posterior alienação parcial desse capital.

Como se pode ver no gráfico seguinte, o património financeiro da Administração Central, gerido pelos serviços integrados e que representa 84% do total, tem uma composição diferente do gerido pelos serviços e fundos autónomos: enquanto o primeiro é sobretudo constituído por participações sociais, o segundo é maioritariamente constituído por créditos.

Gráfico II.17 – Repartição do património financeiro em 31-12-07 por subsector e tipo de activo



No subsector dos serviços integrados registou-se um decréscimo de 11,8% (€ 2.207,7 milhões) no valor nominal global dos activos financeiros, variação que é explicada por decréscimos no valor nominal dos créditos (€ 2.264,0 milhões) e dos outros activos financeiros (€ 73,4 milhões) e pelo acréscimo do valor nominal das participações societárias (€ 129,7 milhões). O que explica uma variação tão significativa do valor nominal dos créditos é a conversão em capital da totalidade dos saldos dos empréstimos à Hidroeléctrica de Cahora-Bassa, que envolveu créditos de capital e juros em euros, dólares dos Estados Unidos e rands sul-africanos, créditos esses cujo valor, calculado a câmbios de 31 de Dezembro de 2006, ascendia a € 2.116,4 milhões e representa quase 98% da variação total.

Esta operação, de que resultou também uma significativa redução do valor dos créditos em mora, decorre do acordo, alcançado em 31 de Outubro de 2006 entre os governos de Portugal e de Moçambique, e que nesse ano dera já origem a um primeiro pagamento ao Estado português, no valor de USD 250 milhões. Em 2007, ocorreu a execução das restantes operações acordadas que tiveram como resultado final a redução de 82% para 15% da participação portuguesa na Hidroeléctrica de Cahora Bassa. Essas operações tiveram lugar em 27 de Novembro de 2007 e consistiram numa redução do capital social da Hidroeléctrica, seguida de um aumento desse capital, por conversão da totalidade dos créditos do Estado português sobre a empresa, na alienação de acções pelo Estado

¹ Em particular, a exclusão dos títulos de dívida pública, porque são simultaneamente um activo e um passivo do Estado, e de diversas operações de crédito realizadas entre entidades gestoras de património financeiro público.



português à Companhia Eléctrica do Zambeze, S.A., pelo preço de USD 950 milhões, e numa distribuição de reservas de reavaliação, sob a forma de dividendos extraordinários. Assim, em 2007, o Estado português recebeu USD 700 milhões a título de remanescente do preço de venda das acções da Hidroeléctrica, que lhe foram pagos pela Companhia Eléctrica do Zambeze, e USD 123,5 milhões a título de dividendos extraordinários.

Ainda como aspectos salientes da evolução do património financeiro do subsector dos serviços integrados, em 2007, destacam-se os seguintes:

- ◆ o conjunto das operações de alienação de acções efectuadas traduziu-se numa redução do valor nominal das participações sociais geridas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças de € 673,9 milhões;
- ◆ as alienações de acções proporcionaram uma receita de € 700,3 milhões, valor inferior aos € 950 milhões previstos no orçamento inicial. Para além daquela verba, foram contabilizados em 2007, como produto da alienação de partes sociais, mais € 700,0 milhões, provenientes de uma entrega pela PARPÚBLICA de receita da 7.^a fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal, SA;
- ◆ as receitas do Estado proporcionadas pelas participações sociais: € 432,0 milhões de dividendos, respeitantes a onze empresas, bem como € 4,5 milhares de remuneração de capital estatutário.

No subsector dos serviços e fundos autónomos, o património financeiro tinha, no final do ano de 2007, um valor nominal de € 3.217,4 milhões, o que representa uma variação de € 31,4 milhões (+1,0 %), tendo proporcionado rendimentos no valor de € 24,0 milhões. A variação é, essencialmente, devida ao aumento do valor dos outros activos financeiros e à redução do valor dos créditos, os quais continuam a deter um peso preponderante (72%) neste subsector.

Merece, ainda, destaque o facto de 46% do valor global do património financeiro deste subsector se concentrar, em 31 de Dezembro de 2007, num único organismo, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.2) Limite para a realização de operações activas

Em anteriores Pareceres, o Tribunal de Contas recomendou à Assembleia da República que a autorização para a realização de operações activas fosse concedida com base numa previsão realista do montante das operações a realizar, incluindo as que devessem ser efectuadas por institutos públicos, e ao Governo que estabelecesse procedimentos para assegurar a observância do quadro legal vigente e dos limites estabelecidos pela Assembleia da República. A autorização concedida pela Assembleia da República, para a concessão de empréstimos em 2008, segue a recomendação formulada.

Contudo, em 2007, e no uso de uma autorização para conceder empréstimos até ao montante de € 250 milhões, foram concedidos empréstimos de médio e longo prazos no montante de € 311,3 milhões, o que ultrapassa largamente o limite fixado na lei. Importa referir que a maioria dos empréstimos

concedidos, designadamente, pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação e pelo Turismo de Portugal, se insere na execução do Quadro Comunitário de Apoio, sendo co-financiada por recursos comunitários.

B.1.3) Compensações à Párpública

Foram contabilizados em 2007, como produto da alienação de partes sociais, € 700,0 milhões, provenientes de uma entrega pela PARPÚBLICA de receita da 7.ª fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal. Este recebimento não teve contrapartida na entrega de quaisquer activos, pelo que tem a natureza de antecipação de receitas do Estado. Para além disso, foi violado o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, porque o despacho que determinou a entrega não fixou a compensação à PARPÚBLICA¹.

B.1.4) Participação em sociedade por parte de uma instituição do ensino superior

Uma vez que o regime jurídico das instituições de ensino superior permite a sua participação em sociedades, desde que se destinem a coadjuvar essas instituições “*no estrito desempenho dos seus fins*”, considera o Tribunal de Contas que a participação, aliás muito reduzida, da Universidade do Minho numa sociedade de capital de risco não contribui para a prossecução desses fins e não está conforme à lei.

B.1.5) Regulamento dos subsídios dos Serviços Sociais da Administração Pública

A entrada em funcionamento dos Serviços Sociais da Administração Pública, em Setembro de 2007, não se traduziu em novos procedimentos, baseados em regulamentos novos e compatíveis com o novo regime de acção social complementar da Administração Pública, que tenham em conta as recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal, em matéria de subsídios reembolsáveis atribuídos a beneficiários em situação de carência².

Recomendação 31 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças que aprove o regulamento de atribuição de subsídios aos beneficiários dos Serviços Sociais da Administração Pública³.

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

B.2.1) Extinção de créditos

Confrontada a informação apresentada na Conta de 2007 com a obtida pelo Tribunal junto das entidades que gerem património financeiro, verificou-se que a Conta omite anulações de créditos realizadas por vários serviços e fundos autónomos, em virtude, por um lado, da maioria desses

¹ Cfr. ponto 7.2.2.2.4 do Volume II.

² Cfr. ponto 7.3.3.1.4 do Volume II.

³ Em 19 de Dezembro de 2008, data da aprovação deste Parecer, foi publicada a Portaria n.º 1488/2008, a que se refere a presente recomendação.



organismos não ter reportado à Direcção-Geral do Orçamento a informação relevante e, por outro, de esta Direcção-Geral não ter integrado na Conta a informação prestada por um deles.

Recomendação 32 – PCGE/2007

O Tribunal volta a recomendar que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários ao cumprimento da Lei de enquadramento orçamental.

B.2.2) Receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos 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 ou agrupamentos, de receitas e despesas respeitantes a empréstimos (Serviços Sociais da Administração Pública), de despesas com a constituição de uma associação (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Instituto Superior Técnico, Instituto Politécnico de Tomar e Instituto Superior de Engenharia de Coimbra) e de receitas respeitantes ao reembolso de subsídios atribuídos no âmbito de programas comunitários (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação);
- ◆ classificação incorrecta, nos agrupamentos ou capítulos respeitantes a activos financeiros, de receitas relativas a prestações pagas no regime de propriedade resolúvel (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana), de reembolsos relacionados com projectos (ICEP Portugal — Investimento, Comércio e Turismo) e de quotas relativas ao Centro Português de Design (Instituto Nacional da Propriedade Industrial);
- ◆ classificação incorrecta das receitas e despesas relativas a empréstimos de curto prazo em activos financeiros de médio e longo prazos (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública);
- ◆ omissão na base de dados de execução orçamental de despesas realizadas e constantes da conta de gestão (Universidade dos Açores).

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Informação prestada pelo Turismo de Portugal

As diferenças registadas na receita e na despesa entre a informação prestada pelo Turismo de Portugal ao Tribunal de Contas e a que consta da Conta Geral do Estado não foram justificadas pelo Instituto, tendo este referido apenas que tais diferenças resultam das limitações do seu sistema de informação relativo à gestão de crédito, bem como da dessincronização entre os restantes sistemas de informação independentes (gestão orçamental/patrimonial/crédito). Face ao exposto, mais uma vez se constata que a informação remetida ao Tribunal é deficiente, colocando-se assim reservas quanto à sua fiabilidade.

¹ Cfr. ponto 7.3.4 do Volume II.

B.3.2) Informação contabilística dos Serviços Sociais da Administração Pública

O grau de fiabilidade da informação enviada pelos Serviços Sociais da Administração Pública ao Tribunal não registou alterações significativas, uma vez que continuou a basear-se nos sistemas de informação existentes nos Serviços Sociais entretanto extintos e que tinham sido objecto de recomendações.

B.4) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.4.1) Valores a entregar ao Estado pela Parpública

A reprivatização da REN – Redes Energéticas Nacionais (1.ª fase) consistiu na alienação de acções detidas pela PARPÚBLICA e proporcionou uma receita líquida de € 269,2 milhões. O Secretário de Estado do Tesouro e Finanças determinou que, desta verba, € 40,2 milhões fossem utilizados pela PARPÚBLICA no aumento do capital social de uma sua participada e que € 229,0 milhões fossem entregues ao Estado e transferidos para o Fundo de Regularização da Dívida Pública.

A participação da PARPÚBLICA na REN tem origem num conjunto de operações realizadas entre o Estado e a empresa, a um preço médio de € 2,05 por acção. Uma vez que a reprivatização teve resultado líquido de € 2,65 por acção, bastava ao Estado receber € 0,60, ou seja, cerca de € 61 milhões. Ao receber € 229 milhões, arrecadou um diferencial para o qual não se vê justificação¹.

Recomendação 33 – PCGE/2007

Recomenda-se ao Governo que o valor a entregar pela PARPÚBLICA ao Estado², corresponda à diferença entre a receita obtida pela PARPÚBLICA na reprivatização de acções, que tenham sido anteriormente vendidas pelo Estado àquela empresa, e o preço de aquisição desses títulos pago pela PARPÚBLICA ao Estado.

2.7.2 – Património imobiliário

A análise constante deste ponto visa apreciar a actividade do Estado no ano de 2007 em matéria de património imobiliário, designadamente no que concerne ao respectivo inventário e balanço³ e encontra-se suportado pelos resultados obtidos na auditoria realizada ao sistema de controlo das operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado no ano de 2007⁴.

A) Visão Global

A Lei de enquadramento orçamental⁵ determina que a Conta Geral do Estado compreende “*mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial*”, acrescentando, 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.

¹ Cfr. ponto 7.2.2.2.2 do Volume II.

² Nos termos dos números 2 e 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro.

³ Artigo 41.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

⁴ Relatório de Auditoria n.º 52/2008 – 2ª Secção.

⁵ Artigo 75.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.



À semelhança do assinalado em anteriores pareceres sobre a Conta Geral do Estado verificou-se que a Conta de 2007 continuou a não apresentar os referidos mapas contabilísticos o que continua a impedir que este Tribunal se pronuncie sobre a matéria relativa ao património imobiliário do Estado.

No que respeita a esta matéria, pese embora o referido constrangimento, foi realizada uma auditoria que teve os seguintes objectivos:

- ◆ avaliar o cumprimento do preceituado na Lei de Enquadramento Orçamental e no Orçamento do Estado para 2007 em matéria de património imobiliário do Estado;
- ◆ acompanhar a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do cadastro e inventário dos bens imóveis do Estado;
- ◆ apurar os montantes realizados e despendidos em 2007 com a alienação e aquisição de bens imóveis do Estado com base nos dados disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e no respectivo confronto com os inscritos na Conta Geral do Estado;
- ◆ avaliar o sistema de controlo implementado na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças relativamente às alienações e aquisições dos imóveis do Estado;
- ◆ avaliar o cumprimento do regime jurídico do património imobiliário do Estado e a fiabilidade da informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a partir da análise de uma amostra de processos respeitantes a alienações e aquisições realizadas em 2007.

De salientar que em matéria de contabilização das receitas provenientes das operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado verificou-se que, em consequência das alterações registadas na gestão da tesouraria do Estado¹, passou a ser o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, à semelhança do que fazia a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças quando estas competências lhe estavam atribuídas, a registar aquelas receitas.

A.1) Receita resultante da alienação de imóveis

De acordo com a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, o valor global contabilizado, em 2007, em alienação de imóveis foi de € 139,2 milhões respeitando a transacções realizadas naquele ano e em anos anteriores, conforme se indica no quadro seguinte:

Quadro II.28 – Receita em 2007 proveniente da alienação de imóveis

(em milhares de euros)

Entidade	Receita referente a 2007	Receita referente a anos anteriores	Total
Serviços Integrados	118 836,6	3 574,4	122 411,0
Serviços e Fundos Autónomos	16 334,0	439,6	16 773,6
Total	135 170,6	4 014,0	139 184,6

O valor global contabilizado referente a 2007, resultou das seguintes modalidades de alienação:

¹ Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

Quadro II.29 – Receita da alienação de imóveis referente a 2007 por modalidade

(em milhares de euros)

Modalidade	Valor	Percentagem
Ajuste directo	130 982,7	96,90
Hasta pública	2 110,5	1,56
Cessão definitiva	1 086,1	0,80
Direito de superfície	648,0	0,48
Permuta	184,0	0,14
Direito de reversão	159,3	0,12
Total	135 170,6	100,00

No que concerne à consignação da receita do Estado às diversas entidades (Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e outros serviços), o quadro seguinte reflecte a sua distribuição por classificação económica de toda a receita contabilizada em 2007:

Quadro II.30 – Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis

(em milhares de euros)

Classificação económica	Receita do Estado	Consignada à DGTF	Consignada a outros serviços	Total
09.01 - Terrenos	2 011,0	389,4	6 137,8	8 538,2
09.02 - Habitações	1 246,5	115,8	1 068,8	2 431,1
09.03 - Edifícios	55 850,8	6 617,7	65 733,1	128 201,6
Total	59 108,3	7 122,9	72 939,7	139 170,9

De referir que se verifica uma diferença de € 13,7 milhares entre o total da receita distribuída (€ 139.170,9 milhares) e o total da receita proveniente da alienação de imóveis (€ 139.184,6 milhares) que resulta de terem sido indevidamente contabilizados noutras rubricas, para além das indicadas no quadro, os montantes provenientes da alienação de dois imóveis.

Tendo por objectivo avaliar a fiabilidade da informação relativa à alienação dos imóveis do Estado contida na Conta Geral do Estado de 2007, procedeu-se ao confronto, por classificação económica e por entidade, dos valores nela inscritos com os reportados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Os valores assim obtidos apresentam-se no quadro seguinte depois de se ter deduzido a importância de € 13,7 milhares, tendo-se apurado as correspondentes divergências:

Quadro II.31 – Divergências apuradas nas alienações entre a informação da CGE e a da DGTF

(em milhares de euros)

Classificação económica	Serviços Integrados			Serviços e Fundos Autónomos			Total/CGE	Total/DGTF	Total de divergências
	CGE	DGTF	Divergência	CGE	DGTF	Divergência	SI+SFA	SI+SFA	
09.01 - Terrenos	4 060,5	4 059,5	1,0	1 307,3	4 478,7	-3 171,3	5 367,8	8 538,2	-3 170,3
09.02 - Habitações	1 463,8	1 445,6	18,3	50 825,9	985,6	49 840,3	52 289,7	2 431,2	49 858,6
09.03 - Edifícios	74 719,1	70 151,0	4 568,2	33 014,6	58 050,7	-25 036,1	107 733,7	128 201,7	-20.468,0
Total	80 243,5	75 656,1	4 587,4	85 147,8	63 514,9	21 632,9	165 391,2	139 171,0	26.220,3

A receita registada na Conta Geral do Estado de 2007 (€ 165.391,3 milhares) reparte-se por € 80.243,5 milhares (serviços integrados) e € 85.147,8 milhares (serviços e fundos autónomos).



O valor global contabilizado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 139.184,6 milhares) respeita a alienações realizadas por serviços integrados (€ 75.656,1 milhares) e por serviços e fundos autónomos (€ 63.514,9 milhares); a diferença de € 13,6 milhares resultou do facto de algumas transacções, referentes a serviços integrados, terem sido indevidamente contabilizadas em rubricas de classificação económica diferentes das que foram objecto de análise pelo Tribunal.

Do confronto entre os valores da Conta Geral do Estado e os da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, foi apurada uma divergência de € 26.220,3 milhares a qual resulta, essencialmente, da verificada nas transacções dos serviços e fundos autónomos, no montante de € 21.632,9 milhares. Esta divergência deve-se ao facto das entidades envolvidas não disporem da mesma informação.

No que se refere ao apuramento dos reembolsos/restituições pagos, resultantes da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado de serviços integrados constante da Conta Geral do Estado e ao seu confronto com a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, verificou-se que os mesmos respeitam à transferência da rubrica de receita do Estado, para as contas de diversas entidades, da receita arrecadada e contabilizada em 2006 cujo despacho de afectação só foi exarado em 2007.

Do confronto destes valores com os correspondentes montantes contabilizados na Conta Geral do Estado apurou-se uma divergência de € 1.994,0 milhares, para mais na Conta, desconhecendo a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças os movimentos subjacentes aos pedidos de restituição que originaram divergências face aos valores da Conta Geral do Estado.

A.2) Despesa com a aquisição de imóveis

No que respeita às aquisições de imóveis realizadas em 2007, apurou-se que, de acordo com a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, aquela entidade apenas contabilizou as aquisições de que teve conhecimento no montante de € 3.305,3 milhares e que respeitavam a serviços e fundos autónomos.

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação contida na Conta Geral do Estado de 2007, procedeu-se ao apuramento da despesa do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (Aquisição de bens de capital - Investimentos identificados como terrenos, habitações, edifícios e construções diversas), de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos e ao seu confronto com a reportada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Deste confronto resultou o apuramento das seguintes divergências:

Quadro II.32 – Divergências apuradas nas aquisições entre a informação da CGE e a da DGTF

(em milhares de euros)

Classificação económica	Serviços Integrados			Serviços e Fundos Autónomos			Total de divergências
	CGE	DGTF	Divergência	CGE	DGTF	Divergência	
07.01.01 – Terrenos	1 462,3	0,0	1 462,3	1 983,7	574,0	1 409,7	2 872,1
07.01.02 – Habitações	306,5	0,0	306,5	4 193,0	23,9	4 169,1	4 475,6
07.01.03 – Edifícios	81 000,3	0,0	81 000,3	166 820,4	2 707,4	164 113,0	245 113,3
07.01.04 – Construções diversas	19 435,1	0,0	19 435,1	47 796,8	0,00	47 796,8	67 231,8
Total	102 204,2	0,0	102 204,2	220 793,9	3 305,3	217 488,6	319 692,8

Refira-se que a ausência de valores contabilizados em aquisições no que respeita aos serviços integrados se deve ao facto de não ter sido disponibilizada à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, a informação relativa às transacções efectuadas em 2007, e ainda de não ser esta entidade a proceder à contabilização destas operações¹.

Assinale-se que o valor das aquisições inscrito na Conta Geral do Estado engloba também o montante despendido com obras de conservação e reparação².

No que respeita aos valores indicados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, verificou-se que não foi possível identificar no Sistema de Informação de Gestão Orçamental as aquisições realizadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e pela Casa Pia de Lisboa, IP, nos montantes de € 1.030,8 milhares e € 574 milhares, respectivamente.

As divergências verificadas quer nas alienações quer nas aquisições resultaram de não ter sido disponibilizada, à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças enquanto entidade administradora da receita das operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, a totalidade da informação decorrente das transacções realizadas pelos serviços e organismos em 2007.

A.3) Análise de processos de alienações e aquisições

Com vista a aferir da conformidade legal dos procedimentos adoptados nas alienações e aquisições realizadas durante o ano de 2007, foi constituída uma amostra de processos, cuja selecção foi efectuada com base em critérios previamente definidos³.

Desta selecção resultou uma amostra de 50 processos de alienações, no montante de € 85.343,2 milhares, ou seja, 63,14% do total das alienações (€ 135.170,6 milhares correspondentes a 127 processos).

No que concerne às aquisições procedeu-se à análise dos 15 processos que foram abertos totalizando € 3.305,3 milhares⁴.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

A gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público incumbe, actualmente, à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças⁵. Assim, é da

¹ Relatório de Auditoria n.º 52/2008 – 2ª Secção.

² De acordo com as alterações ao classificador económico das despesas decorrentes da Circular, Série A, n.º 1335, de 30 de Julho de 2007, da Direcção-Geral do Orçamento, as despesas com imóveis que aumentam a respectiva vida útil são desdobradas pelas subalíneas: Aquisição e Conservação ou Reparação, sendo reflectidas apenas na Conta Geral do Estado de 2008.

³ A constituição desta amostra teve subjacente o facto de, no período em análise, ter ocorrido a transferência de competências da Direcção-Geral do Património para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e a aprovação de um novo regime jurídico aplicável às alienações e aquisições.

⁴ Assinale-se que nove destes processos respeitavam à aquisição de um único imóvel, correspondendo cada processo a uma fracção do mesmo.

⁵ Artigo 15.º n.º 1 da Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro.



responsabilidade da referida entidade a competência para “adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervir, nos termos da lei, em actos de gestão de bens”¹.

Assinale-se que, até 30 de Junho de 2007², estas competências encontravam-se atribuídas à Direcção-Geral do Património, tendo as mesmas sido transferidas para a Direcção-Geral e Tesouro e Finanças na sequência da extinção daquela entidade.

No período em análise foi aprovado o novo regime jurídico do património imobiliário do Estado o qual contém as regras gerais e comuns aplicáveis à gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, bem como os deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre imóveis do Estado e dos institutos públicos³.

Apesar da aprovação do novo regime jurídico do património imobiliário do Estado continua a não existir um inventário geral do património do Estado e dos serviços e fundos autónomos, ou seja, a não ser cumprido o disposto na legislação que regula esta matéria, nomeadamente a Lei de enquadramento orçamental⁴ o que impede que o Tribunal, em sede deste Parecer, se possa pronunciar quanto a esta matéria⁵.

Recomendação 34 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação de que a curto prazo deverá ser concluído o Inventário dos Bens do Estado e do património dos serviços e fundos autónomos com vista a dar cumprimento ao disposto na Lei de enquadramento orçamental.

Apurou-se que, por não terem ainda sido publicadas as portarias regulamentadoras do novo regime do património, os procedimentos concursais⁶, em especial no que respeita às hastas públicas, não observaram, integralmente, o disposto no diploma em vigor, tendo sido adoptados os procedimentos da legislação anterior.

Dos quinze processos de aquisições analisados, verificou-se que dois foram precedidos do procedimento de oferta pública e os restantes realizaram-se por ajuste directo⁷. A tramitação destes processos ocorreu ainda ao abrigo da legislação anterior à que aprovou o novo regime jurídico do património imobiliário do Estado⁸, embora dez tenham ficado concluídos já após a entrada em vigor da referida legislação.

Em matéria de avaliações de imóveis, alienados ou adquiridos no ano de 2007, verificou-se que por não terem ainda sido aprovados os critérios de avaliação a que alude a nova legislação, as mesmas foram efectuadas com base nos critérios que vinham sendo adoptados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

¹ Artigo 2.º n.º 2, alínea i) do Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

² Despacho n.º 595/2007, de 20 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

³ Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

⁴ Artigo 75.º, n.ºs 4 e 6, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁵ Conforme prevê o artigo 41.º, n.º 1 alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

⁶ Realizados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

⁷ Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/83, de 30 de Janeiro.

⁸ Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

Recomendação 35 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que o Governo providencie no sentido de serem aprovados, a curto prazo, os diplomas regulamentares previstos nos artigos 97.º, 110.º, 116.º e 123.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, uma vez que só desta forma poderá ser dada plena execução ao estatuído no regime do património imobiliário do Estado.

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

Em consequência das alterações registadas na gestão da tesouraria do Estado, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I P, passou, à semelhança do que fazia a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças quando estas competências lhe estavam atribuídas, a contabilizar as receitas provenientes das operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado. Observe-se que a intervenção daquele instituto na contabilização das receitas do património imobiliário do Estado apenas é justificada pela aplicação da norma transitória prevista no diploma que aprovou o regime de tesouraria do Estado¹, por ser um serviço público com funções de caixa.

O Tribunal entende que, face ao disposto no regime de contabilização da Receita do Estado que atribui à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a administração das receitas provenientes de operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, deveria ser esta também a entidade responsável pela respectiva contabilização e não o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP. Para além desta razão de ordem legal, existem razões ligadas ao rigor e transparência da informação que justificam esta posição do Tribunal de Contas.

Através do confronto entre a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e a constante da Conta Geral do Estado foram apuradas divergências, quer em relação ao valor relativo às alienações quer no que respeita às aquisições, nos montantes de € 23.290,8 milhares e € 319.692,8 milhares, respectivamente.

Concluiu-se que as divergências verificadas, quer nas alienações quer nas aquisições, resultaram de não ter sido disponibilizada à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, enquanto entidade administradora das receitas provenientes das operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, a totalidade da informação decorrente das transacções imobiliárias realizadas pelos serviços e organismos em 2007.

As divergências apontadas justificam que o Tribunal coloque reservas quanto à fiabilidade dos valores inscritos na Conta Geral do Estado de 2007, pelo que mantém a observação vertida no Parecer do ano transacto no sentido de que, deverá ser promovida a articulação entre as Direcções-Gerais do Orçamento e do Tesouro e Finanças de modo a permitir que esta entidade, enquanto responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, tenha conhecimento da totalidade das alienações e aquisições efectuadas bem como da sua classificação económica.

Recomendação 36 – PCGE/2007

O Tribunal de Contas recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças que profira o despacho a que se refere o artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho, conferindo à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças o estatuto de entidade administradora da receita, passando assim a ser responsável desta direcção-geral a contabilização da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado.

¹ Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.



Mais recomenda o Tribunal que o Ministro de Estado e das Finanças providencie para que seja feita a conciliação entre a informação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, do Instituto de Gestão e da Tesouraria e do Crédito Público, IP e da Direcção-Geral do Orçamento, no que respeita à matéria de aquisições e alienações do património imobiliário.

2.8 – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria que foi registada na Conta Geral do Estado de 2007 está suportado pelos resultados das acções de controlo sobre a contabilidade do Tesouro, a unidade de tesouraria e a cobrança por entidades colaboradoras¹ definidas no regime da tesouraria do Estado², as quais visaram prosseguir o objectivo de intensificar o controlo da tesouraria do Estado, definido pelo Tribunal para o triénio de 2008 a 2010.

No ano de 2007 importa destacar a transferência das atribuições relativas à gestão da tesouraria do Estado para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

A) Visão Global

A.1) Contabilidade do Tesouro

O quadro seguinte mostra a movimentação (sem saldos iniciais) registada na contabilidade do Tesouro de 2007, discriminando-a pelas quatro classes do respectivo plano de contas. Para cada uma delas é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a variação face ao ano anterior.

Quadro II.33 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2007

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Variação	Crédito	Variação
Disponibilidades e Aplicações	249 559,8	-24,0%	250 392,6	-23,6%
Terceiros	461 156,0	41,0%	460 320,6	40,5%
Resultados de Operações Financeiras	23,9	-77,6%	26,5	-72,8%
Transferências do Orçamento do Estado	139 407,6	36,3%	139 407,6	36,3%
Total	850 147,3	12,2%	850 147,3	12,2%

Os dados do quadro mostram que o crescimento da movimentação (12,2%) foi consequência do crescimento do valor movimentado nas contas de terceiros (superior a 40%) e nas contas orçamentais (36,3%) ter sido atenuado pela diminuição do valor movimentado nas contas de disponibilidades e aplicações.

O Tribunal considera que uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na tesouraria do Estado depende da sua conformidade ao regime legal e da sua capacidade para prestar informação fiável, de forma tempestiva. Como não é possível analisar a correcção de cada registo (em 2007 foram efectuados mais de 3,9 milhões de

¹ Relatório de Auditoria n.º 34/2008 – 2ª Secção.

² A contabilidade do Tesouro, a unidade de tesouraria e a cobrança por entidades colaboradoras encontram-se definidas, respectivamente, no capítulo V, no artigo 2.º e no artigo 8.º do regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

registos), têm vindo a ser utilizados indicadores globais para avaliar a movimentação por período de incidência e por classe de contas.

O Tribunal entende que uma das condições necessárias para que a informação prestada pela contabilidade do Tesouro possa ser qualificada de fiável e tempestiva, consiste na contabilização automática de, pelo menos, 95% da movimentação. No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução do indicador de contabilização automática¹ calculado pelos serviços do Tribunal.

Quadro II.34 – Evolução do indicador de contabilização automática

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indicador	44,5	73,1	53,2	81,0	97,6	97,8

Verifica-se que o valor atingido por este indicador em 2007 satisfaz a condição previamente referida e cumpre a recomendação do Tribunal formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 para esta condição ser assegurada de forma estável e sustentada.

Para aferir, de forma objectiva, a qualidade da informação contabilística, o Tribunal também tem vindo a usar um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas. O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução deste indicador² calculado pelos serviços do Tribunal para a situação real de contabilização intempestiva de passivos financeiros e para a situação de contabilização tempestiva de passivos financeiros recomendada pelo Tribunal³.

Quadro II.35 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Com contabilização intempestiva de passivos financeiros	39,0	56,8	61,9	71,3	83,4	54,3
Com contabilização tempestiva de passivos financeiros	45,8	64,8	73,8	80,5	97,0	94,6

Verifica-se que, em 2007, o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 54,3% do valor da informação total, pelo que só 54,3% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Mas os dados do quadro mostram ainda que, desde 2006, a informação registada na contabilidade do Tesouro só não se encontra próxima da situação de fiabilidade tempestiva⁴ porque a contabilização dos passivos financeiros tem sido efectuada no fecho

¹ O Indicador de Contabilização Automática representa o peso relativo desta contabilização na movimentação anual, considerando valores absolutos e não considerando saldos iniciais nem consolidação de saldos finais.

² O Indicador de Fiabilidade Tempestiva representa o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo (estabelecido na lei) face à movimentação total, ponderado pelo desfazamento 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.

³ Na movimentação intempestiva é de assinalar o peso da afectação do produto de empréstimos a receita do Estado, como passivos financeiros, que corresponde a 94,8% do valor debitado em contas de terceiros e a 99,8% do valor creditado em contas orçamentais.

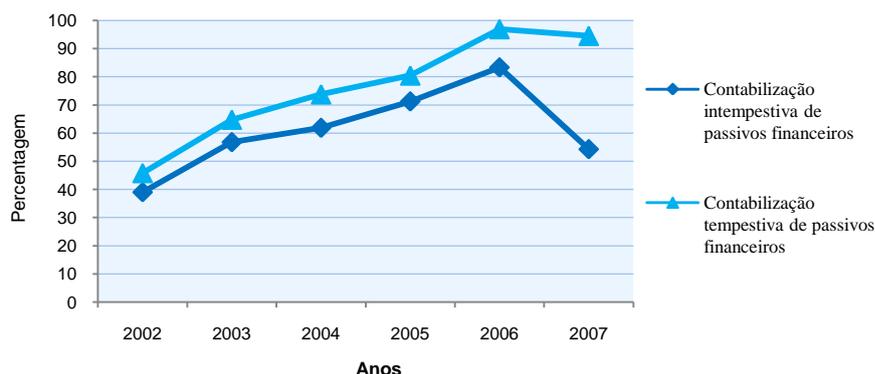
⁴ Como o nível atingido pelo indicador tem sido sempre inferior ao resultante do disposto no regime legal (a que corresponde o nível máximo de 100% e a situação de fiabilidade tempestiva), o Tribunal considera 95% como o nível adequado para avaliar a informação original como próxima da situação de fiabilidade tempestiva.



da Conta Geral do Estado, três meses e meio após o prazo legal para o encerramento da contabilidade do Tesouro.

Esta intempetividade não é imputável ao gestor da tesouraria do Estado porque este depende de informação fornecida pela Direcção-Geral do Orçamento para efectuar a contabilização.

Gráfico II.18 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva



A.2) Unidade da tesouraria do Estado

Em 2007, o conjunto de organismos públicos sujeito à unidade 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 lei impõe a manutenção das disponibilidades e excedentes de tesouraria destes organismos públicos em contas no Tesouro, de que sejam titulares, cabendo ao gestor da tesouraria do Estado efectuar 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 mostra a evolução do saldo final dos fundos depositados e aplicados no Tesouro por organismos públicos, sujeitos ou não à unidade da tesouraria do Estado. O saldo das disponibilidades é o das contas de terceiros e de resultados de operações financeiras (que inclui depósitos a prazo efectuados até 2007) e o das aplicações é o dos certificados especiais de dívida pública de curto prazo.

Quadro II.36 – Evolução dos fundos na tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Saldo Final	Disponibilidades		Aplicações		Total	
	Valor	Evolução	Valor	Evolução	Valor	Evolução
31-12-2004	2 279,7		2 028,3		4 308,0	
31-12-2005	2 607,5	14,4%	1 802,8	-11,1%	4 410,3	2,4%
31-12-2006	3 222,2	23,6%	2 884,0	60,0%	6 106,2	38,5%
31-12-2007	2 389,4	-25,8%	4 171,7	44,6%	6 561,0	7,4%
Varição Total	109,7	4,8%	2 143,4	105,7%	2 253,1	52,3%

Os dados deste quadro revelam que a evolução do saldo final dos fundos na tesouraria do Estado se traduziu, durante o triénio de 2005 a 2007, por um crescimento de 52,3%. Note-se ainda que a redução

de 25,8% (€ 832,8 milhões) no saldo final das disponibilidades, entre 2006 e 2007, foi mais que compensada pelo aumento de 44,6% (€ 1.287,7 milhões) no saldo final das aplicações.

No quadro seguinte sintetiza-se a informação prestada ao Tribunal sobre a titularidade dos fundos depositados e aplicados na tesouraria do Estado, no final de 2007.

Quadro II.37 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2007

(em milhões de euros)

Titularidade	Disponibilidades	Aplicações	Total
Serviços e fundos autónomos	2 231,5	2 382,6	4 614,1
Serviços integrados	1 507,9	933,3	2 441,1
Entidades públicas empresariais	281,4	815,8	1 097,2
Organismos não sujeitos à unidade da tesouraria do Estado	352,8	40,0	392,8
Não identificados	0,1	0,0	0,1
Empréstimos	-1 984,3	-4 171,7	-6 156,0
Total	2 389,4	0,0	2 389,4

Os organismos referidos como “*Não identificados*” são os titulares de 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 2008 mas registado como receita do Estado de 2007, por ter sido obtido no respectivo período complementar. A explicitação dos titulares das aplicações implica, por contrapartida, a dedução do respectivo total aos “*Empréstimos*”, uma vez que as aplicações são títulos representativos de empréstimos de curto prazo concedidos ao Estado por organismos públicos. Note-se que os saldos das contas tituladas pelo gestor da tesouraria do Estado estiveram incluídos nas disponibilidades dos serviços integrados até ao final de 2006 tendo passado para as disponibilidades dos serviços e fundos autónomos no final de 2007. Saliente-se ainda que estes saldos incluem valores negativos resultantes de antecipações de fundos comunitários por regularizar, os quais passaram de € 535,2 milhões no final de 2006 para € 797,7 milhões no final de 2007.

O quadro seguinte discrimina, por ministério, as disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos no Tesouro e em instituições financeiras, segundo os dados fornecidos pela Direcção-Geral do Orçamento. A análise desta informação revelou que a mesma ainda não era definitiva nem integral¹ e que não era sequer coerente com a prestada pelo gestor da tesouraria do Estado, sobre os fundos depositados e aplicados no Tesouro. Apesar destas deficiências e na falta de informação fiável, estes dados permitem estimar um indicador da unidade da tesouraria do Estado², para aferir o grau de cumprimento da lei.

¹ A falta de dados incidiu sobre as disponibilidades e aplicações em instituições financeiras, por parte de serviços e fundos autónomos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

² O indicador da unidade da tesouraria do Estado representa o peso relativo dos fundos depositados e aplicados na tesouraria do Estado no total das disponibilidades e aplicações de cada organismo.



Quadro II.38 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2007

(em milhões de euros)

Ministério	Tesouro	Instituições financeiras	Total	Indicador
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = (1) / (3)
Encargos Gerais do Estado	43,8	3,3	47,1	92,9%
Administração Interna	43,6	0,8	44,3	98,2%
Negócios Estrangeiros	28,9	17,7	46,6	62,1%
Finanças e Administração Pública	884,1	200,1	1 084,3	81,5%
Defesa Nacional	16,3	2,0	18,3	89,2%
Justiça	30,2	620,0	650,2	4,6%
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	642,7	5,5	648,2	99,2%
Economia e Inovação	1 152,1	1,8	1 153,9	99,8%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	395,6	7,5	403,1	98,1%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	132,6	13,8	146,4	90,5%
Trabalho e Solidariedade Social	181,2	3,2	184,4	98,3%
Saúde	801,9	57,9	859,8	93,3%
Educação	13,0	0,2	13,2	98,2%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	291,3	132,4	423,7	68,7%
Cultura	12,8	4,3	17,2	74,7%
Total	4 670,0	1 070,6	5 740,6	81,3%

Realçando as reservas sobre a fiabilidade da informação fornecida, o grau de cumprimento apurado é de 81,3% quando no final de 2006 era de 80,5%.

Os organismos do Ministério da Justiça continuam a revelar o menor grau de cumprimento detendo apenas 4,6% dos respectivos fundos no Tesouro quando no final de 2006 detinham 15,9%.

Note-se, ainda, que a Direcção-Geral do Orçamento voltou a não prestar informação sobre a Assembleia da República, apesar da conta de gerência deste órgão de soberania revelar que o respectivo saldo final (€ 33,4 milhões) se encontrava depositado, praticamente na sua totalidade¹, em seis instituições financeiras, destacando-se o Millennium Banco Comercial Português (com € 16,5 milhões), o Banco Português de Negócios (com € 13,9 milhões) e o Banco Português de Investimento (com € 2,3 milhões).

Em sede de contraditório, a Assembleia da República declara a sua disponibilidade e empenho em promover, no decurso do ano de 2009, a progressiva compatibilização dos princípios enquadradores da unidade de tesouraria do Estado com o seu estatuto de órgão de soberania, sem pôr em causa a sua autonomia orçamental, financeira e patrimonial.

O Tribunal regista esta posição da Assembleia da República com muito agrado pelo importante contributo que irá constituir como exemplo para a Administração Pública.

Recorrendo à informação registada nas contas de gerência remetidas ao Tribunal de Contas foi analisada a situação de treze serviços e fundos autónomos que, segundo a informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento ou integrada na Conta Geral do Estado (no caso da Assembleia da República), detinham 33% do valor de disponibilidades e aplicações de todos os serviços e fundos autónomos, fora da tesouraria do Estado no final de 2007.

¹ Na tesouraria do Estado apenas se encontravam depositados € 1.212,49.

No quadro seguinte é expressa a situação desses organismos através do indicador da unidade da tesouraria do Estado. A base de cálculo deste indicador foi a movimentação de fundos registada em 2007 para 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. Para um dos organismos não foi possível determinar o indicador por falta de dados.

Quadro II.39 – Situação dos serviços e fundos autónomos seleccionados

Organismo	Indicador (%)	Base
Assembleia da República	0,0	Saldo Final
Caixa Geral de Aposentações, IP	0,0	Movimentação de Fundos
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	88,2	Saldo Final
Serviços de Acção Social - Instituto Politécnico de Castelo Branco		
Universidade do Minho	1,2	Saldo Final
Fundo para as Relações Internacionais, IP	42,0	Movimentação de Fundos
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP	59,4	Movimentação de Fundos
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	85,0	Saldo Final
Universidade do Porto - Faculdade de Engenharia	0,0	Saldo Final
Fundo de Acidentes Trabalho	77,9	Movimentação de Fundos
Universidade de Coimbra - Faculdade de Ciências e Tecnologia	71,2	Movimentação de Fundos
Universidade do Algarve - Reitoria	42,6	Movimentação de Fundos
Universidade de Évora - Reitoria	2,1	Saldo Final

No que respeita às entidades públicas empresariais é de referir que em resultado da auditoria realizada ao Teatro Nacional de S. João do Porto se verificou o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria a partir de 1 de Julho de 2007¹

A.3) Cobrança por entidades colaboradoras

O gestor da tesouraria do Estado pode celebrar contratos com instituições de crédito ou outras entidades, através dos quais se regulam as condições da prestação dos serviços de cobrança por parte destas e, designadamente, as receitas abrangidas, o custo do serviço, a forma e o prazo de entrega ao Tesouro dos fundos cobrados, os circuitos de documentação e informação, bem como as consequências do seu incumprimento. O controlo do cumprimento das condições contratuais é exercido pelo gestor da tesouraria do Estado competindo-lhe, também, ou às próprias entidades colaboradoras na cobrança, providenciar o fornecimento às entidades administradoras da receita da informação necessária ao exercício das respectivas atribuições.

Em 2004, foram celebrados contratos para efeitos de cobrança de documentos únicos com a Sociedade Interbancária de Serviços, SA, com os CTT - Correios de Portugal, SA e com a Associação Portuguesa de Bancos, em representação das instituições de crédito aderentes. Já em 2007 veio a ser celebrado um protocolo, para os mesmos efeitos, com o Instituto dos Registos e do Notariado.

A integração destas entidades na rede de cobranças do Estado veio proporcionar, aos contribuintes, a possibilidade de efectuar o pagamento de documentos de cobrança nos balcões dos bancos aderentes, nas estações dos Correios, na rede de caixas Multibanco e através da Internet. Esta faculdade também alargou os períodos disponíveis para a realização de pagamentos que, na Sociedade Interbancária de

¹ Relatório de Auditoria n.º 51/2008 – 2ª Secção.



Serviços e nas redes proprietárias dos bancos¹, podem efectuar-se durante as 24 horas do dia e todos os dias do ano.

O quadro seguinte sintetiza a evolução dos valores cobrados na rede de cobranças do Estado, distinguindo os fundos arrecadados por serviços públicos com funções de caixa² dos obtidos por entidades colaboradoras na cobrança.

Quadro II.40 – Valor dos documentos cobrados na rede de cobranças do Estado

(em milhões de euros)

Entidades cobradoras	2005		2006		2007	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Serviços públicos com funções de caixa	20 403,8	56,5	21 544,1	55,0	21 727,5	50,8
Entidades colaboradoras na cobrança:	15 719,9	43,5	17 593,0	45,0	21 049,8	49,2
Correios	11 554,6	32,0	11 941,1	30,5	12 477,0	29,2
Bancos	2 645,3	7,3	3 496,0	8,9	5 353,4	12,5
Sociedade Interbancária de Serviços	1 520,0	4,2	2 155,9	5,5	3 219,1	7,5
Instituto dos Registos e do Notariado	-	-	-	-	0,3	0,0
Total	36 123,7	100,0	39 137,1	100,0	42 777,3	100,0

Fonte: Relatórios do Sistema de Cobranças do Estado.

Os dados inscritos no quadro seguinte mostram que o custo dos documentos cobrados em balcões dos bancos ou dos Correios foi quase o triplo do incorrido em redes proprietárias dos bancos ou da Sociedade Interbancária de Serviços, SA.

Quadro II.41 – Custo unitário do serviço de cobrança

(em euros)

Entidades	2005	2006	2007
Bancos - nos balcões	1,50	1,53	1,58
Bancos - nas redes proprietárias	0,50	0,51	0,53
Correios	1,55	1,59	1,64
Sociedade Interbancária de Serviços	0,60	0,60	0,60

Fonte: Contratos celebrados com as entidades colaboradoras na cobrança.

O quadro seguinte mostra a comparação entre os valores facturados e os pagamentos efectuados durante o período em análise. Segundo estes dados, dos € 24.594,8 milhares facturados pelas entidades colaboradoras que foram sujeitos ao controlo exercido pelo gestor da tesouraria do Estado, só não foram pagos € 63,9 milhares (0,3%). Os dados revelam, também, que os pagamentos efectuados cresceram 16,0% em 2006 e 25,7% em 2007 e que os Correios foram a entidade com maior relevo na cobrança em qualquer dos anos deste período.

¹ Redes informáticas dos bancos através das quais é prestado o respectivo serviço de *Homebanking*.

² Nos quais se incluem o gestor da tesouraria do Estado bem como os serviços da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Quadro II.42 – Comparação entre os valores facturados e os pagamentos efectuados

(em milhares de euros)

Entidades	2005			2006			2007		
	Facturado	Pago	Diferença	Facturado	Pago	Diferença	Facturado	Pago	Diferença
Bancos	296,9	291,9	-5,0	445,8	445,3	-0,5	581,6	581,3	-0,3
Correios	4 961,0	4 935,4	-25,6	5 171,0	5 149,2	-21,8	5 933,7	5 923,0	-10,7
Sociedade Interbancária de Serviços	1 551,0	1 551,0	0,0	2 269,8	2 269,8	0,0	3 384,0	3 384,0	0,0
Total	6 808,9	6 778,3	-30,6	7 886,6	7 864,3	-22,3	9 899,3	9 888,3	-11,0

Fonte: Documentação de suporte ao pagamento do serviço de cobrança prestado pelas entidades colaboradoras na cobrança.

B) Observações e Recomendações**B.1) Legalidade e regularidade**

O Tribunal de Contas tem vindo a pronunciar-se sobre a unidade de tesouraria desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001. De forma recorrente, o Tribunal tem concluído que as medidas legislativas, nomeadamente, as constantes das leis orçamentais e decretos de execução orçamental não têm sido cumpridas pelos organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado.

Para este facto têm sido invocadas duas razões. Nuns casos, os serviços alegam que a tesouraria do Estado não assegura a prestação de todos os serviços proporcionados pelos bancos ou não os assegura nas mesmas condições de eficiência e, noutros casos, alegam que o regime legal não lhes é aplicável, dada a sua natureza jurídica.

Recomendação 37 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda ao Governo que garanta as condições necessárias à unidade da tesouraria do Estado, definindo sem ambiguidade todos os serviços que o gestor da tesouraria do Estado deve prestar neste âmbito, assegurando que efectivamente os presta e eliminando a consagração legal de excepções ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Verificou-se que o controlo exercido pelo gestor da tesouraria do Estado voltou a não conseguir evitar a subsistência de saldos contrários à regular movimentação das contas, à data legalmente prevista para encerramento da contabilidade do Tesouro. Após o encerramento da contabilidade de 2007 subsistem ainda contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, contrariando o disposto no regime legal, relativamente aos prazos de regularização dos saldos devedores das contas de terceiros. Subsistem também contas de valores a regularizar com saldos devedores superiores a seis meses, nomeadamente, transitados do ano anterior.

Recomendação 38 – PCGE/2007

O Tribunal volta a recomendar que seja exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva.

A unidade da tesouraria do Estado 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 e dos custos a ele associados. A avaliação objectiva do cumprimento da lei e o correcto apuramento do



seu grau de execução requerem, nesta como noutras áreas, um sistema de registo e controlo da informação que garanta que a mesma seja integral, fiável e tempestiva. Oito anos e meio após a entrada em vigor do regime da tesouraria do Estado continua a não ser disponibilizada informação com qualidade suficiente, o que tem impedido o cabal exercício das competências do Tribunal nesta matéria.

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 foi definida a informação que o Tribunal de Contas considera necessária para avaliar a unidade da tesouraria do Estado e que deveria ser prestada pelo Ministério das Finanças, através da implementação de um sistema de informação específico.

Recomendação 39 – PCGE/2007

O Tribunal volta a recomendar ao Ministro das Finanças que disponibilize um sistema de informação adequado à avaliação da unidade da tesouraria do Estado.

O preço do serviço de cobrança de receitas prestado pelas entidades colaboradoras é uma das cláusulas contratuais cujo cumprimento deve ser controlado pelo gestor da tesouraria do Estado. No triénio de 2005 a 2007, o controlo exercido sobre o custo do serviço prestado pelas entidades colaboradoras na cobrança tem de ser considerado insuficiente e intempestivo.

O apuramento do custo do serviço prestado e a organização da respectiva documentação de suporte foram efectuados, por períodos mensais, em função da data de apresentação das facturas e/ou da efectivação dos pagamentos e não da data de incidência desse serviço. Desta forma, o custo global sujeito a controlo foi o custo financeiro (encargo orçamental) a pagar em cada período considerado e não o custo económico do serviço prestado nesse período. Este procedimento contribui para reduzir a qualidade da informação e a eficácia do controlo sobre o custo do serviço prestado, uma vez que não apura o custo efectivo deste serviço em cada período de incidência nem o valor em dívida (a parte do custo acumulado que ainda não foi paga).

O controlo sobre o cumprimento dos prazos para transferência dos fundos cobrados pelas entidades colaboradoras para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal não foi exercido de forma regular nem tempestiva pelo gestor da tesouraria do Estado. Este controlo não foi efectuado com periodicidade mensal mas trimestral e semestral em 2005 e apenas anual em 2006 e 2007, não tendo sido obtida evidência documental quanto à sua realização para os Correios em 2005 e para a Sociedade Interbancária de Serviços em 2005 e 2007.

Recomendação 40 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que passe a ser exercido de forma efectiva e tempestiva o controlo sobre o custo do serviço prestado pelas entidades colaboradoras na cobrança e sobre o cumprimento dos prazos para transferência dos fundos cobrados pelas entidades colaboradoras para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

2.9 – 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 legais próprias 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 Conta Geral do Estado de 2007 compreenderam:

- ◆ a antecipação de reposições efectuadas em 2008, diminuindo a despesa de 2007 (a);
- ◆ a transferência da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” para a conta de operações de regularização da escrita orçamental (b);
- ◆ 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 (c).

O quadro seguinte discrimina, por classificação económica, o impacto das operações de encerramento da Conta de 2007 nas receitas do Estado e em operações extra-orçamentais:

Quadro II.43 – Impacto das operações de encerramento

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Movimentos com data-valor de 31-12-2007	Operação
Receita do Estado		
Passivos Financeiros	91 134,6	c
Operações Extra-Orçamentais		
Receita de "Multi-Imposto"	- 4,4	b
Reposições Abatidas nos Pagamentos	0,7	a
Total	91 130,9	a + b + c

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 de 2007 tendo, pela primeira vez, efectuado a respectiva contabilização no Sistema de Gestão de Receitas, dando assim acolhimento às recomendações do Tribunal, o que se regista com apreço. Estas operações foram comunicadas ao gestor da tesouraria do Estado, em Maio de 2008, para serem registadas na contabilidade do Tesouro.

Porém, o Tribunal considera pertinente sublinhar que as suas recomendações eram também extensivas às operações efectuadas para compensação das de encerramento da Conta anterior e que, portanto, neste caso, ainda não foi dado cumprimento ao que tem vindo a ser recomendado desde 2002, uma vez que as operações para compensar as de encerramento da Conta de 2006 continuaram a ser



contabilizadas no sistema de gestão de receitas pelo gestor da tesouraria do Estado, contrariamente ao que o Tribunal tem recomendado.

Recomendação 41 – PCGE/2007

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 2007, foi de € 5.734,6 milhões, mais € 339,4 milhões (+6,3%) do que no final do ano anterior.

A manutenção da prática de só registar parte das liquidações à data da respectiva cobrança¹ impede a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais pois nem todas as liquidações que se encontram por cobrar estão registadas na Conta Geral do Estado.

Os sistemas próprios de administração das receitas continuam sem assegurar de forma integral, fiável, e tempestiva, a recolha, apuramento e validação da informação a contabilizar.

2.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

Este ponto visa apreciar a actividade financeira do Estado em matéria de fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado².

A) Visão Global

Os fluxos financeiros entre os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e o sector empresarial do Estado, que constam do quadro seguinte, foram na sua maioria obtidos junto dos diversos organismos processadores, que identificaram as entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na Conta como sendo destinadas ao sector público empresarial. No entanto, face à falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos, e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, os valores são apresentados com reservas.

¹ É o que acontece com os serviços com funções de caixa que não são entidades administradoras de receitas, designadamente o gestor da tesouraria do Estado.

² Conforme previsto na alínea d) do n.º1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Quadro II.44 – Evolução dos fluxos financeiros

(em milhões de euros)

Designação	2003	2004	2005	2006	2007	Variação média anual (2003/2007)	Variação anual (2006/2007)
Serviços integrados							
Fluxos para o SPE	1 715,3	905,7	1 428,5	1 433,0	1 372,5	-5,4%	-4,2
Fluxos do SPE	368,2	1 496,5	487,2	1 885,2	1 950,4	51,7%	3,5
Serviços e fundos autónomos							
Fluxos para o SPE	1 372,0	348,4	280,6	263,8	413,0	-25,9%	56,6
Fluxos do SPE	n.d.	1 841,4	1 169,3	37,3	59,9	n.d.	60,6

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2003 a 2007 e informação prestada pelos serviços processadores.

Como se pode constatar, relativamente aos serviços integrados, verificou-se ao longo de todo o período uma evolução irregular dos fluxos para e do sector público empresarial, registando-se uma variação média anual de -5,4% e +51,7%, respectivamente. A variação de -4,2% em relação ao ano anterior deve-se, essencialmente, à diminuição das transferências de capital, com maior incidência nas transferências efectuadas no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, bem como a empréstimos.

Relativamente aos fluxos provenientes do sector público empresarial, a variação de +3,5% deve-se aos dividendos e participação nos lucros com um acréscimo de 44,5%, tendo contribuído para tal a entrega ao Estado de dividendos da Hidroeléctrica de Cahora Bassa (€ 83,1 milhões). Igualmente, contribuíram para o referido acréscimo de forma relevante as receitas do Estado provenientes da PARPÚBLICA (€ 104,3 milhões), dos Correios de Portugal (€ 19,8 milhões) e dos Aeroportos de Portugal (€ 11,8 milhões), no que diz respeito às sociedades não financeiras. Por sua vez, relativamente às sociedades financeiras, as receitas provenientes de dividendos de 2006 mais significativas tiveram origem na Caixa Geral de Depósitos (€ 208,0 milhões) e no Banco de Portugal (€ 94,2 milhões).

Gráfico II.19 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2003 – 2007)



No que diz respeito aos serviços e fundos autónomos, verificou-se uma variação média anual de -25,9%, sendo o acréscimo de 2006 para 2007 de 56,6%. Estas variações de sinal contrário devem-se, essencialmente, ao significativo aumento registado em 2003, em virtude da entrada em vigor do novo classificador, que introduziu a rubrica relativa às transferências correntes para sociedades não



financeiras (públicas e privadas), onde passaram a ser incluídas muitas transferências e, sobretudo, ao facto de trinta e um estabelecimentos hospitalares que integravam o sector público administrativo terem sido transformados, no final de 2002, em sociedades anónimas, pelo que passaram do subsector dos serviços e fundos autónomos para o sector público empresarial. Por seu turno, a partir de 2004, as transferências do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde para esses hospitais passaram a ser classificadas como aquisição de bens e serviços, não estando, por isso, retratadas no quadro. Em 2007, registou-se um aumento significativo face ao ano anterior, resultante, essencialmente, do acréscimo das transferências correntes efectuadas pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (+85,4%) e pelo Instituto Nacional de Aviação Civil (+289,7%), bem como das aplicações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (+885,5%).

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.

O Governo aprovou, em 2007, o estatuto do gestor público, alterações ao regime jurídico do sector empresarial do Estado e princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado e, em 2008, orientações estratégicas destinadas a esse sector, medidas com as quais o Tribunal já se congratulou¹ e que vão ao encontro de recomendações por si formuladas no Relatório de Auditoria n.º 01/2004 – 2ª S.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

Uma vez mais, o Governo, não incluiu na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2007, elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, ao contrário do disposto na Lei de enquadramento orçamental², pelo que não é possível avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Recomendação 42 – PCGE/2007

Face a esta omissão reiterada, o Tribunal volta a recomendar à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas a realizar, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.

B.1.2) Regime jurídico das indemnizações compensatórias

Apesar de o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas³ prever que “o regime das indemnizações compensatórias consta de decreto-lei especial”, esta matéria, em 2007, continuava por legislar⁴.

¹ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 32/2008 – 2ª S.

² Artigo 37.º, n.º 1, alínea o).

³ Estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

⁴ Recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de Agosto, foi estabelecido o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas, o qual entra em vigor no próximo dia 1 de Janeiro de 2009.

A necessidade de regras claras para a determinação do valor devido pelo Estado a título de indemnizações compensatórias resulta, também, do regime jurídico da concorrência¹, que dispensa a atribuição das indemnizações compensatórias, enquanto “*contrapartida da prestação de um serviço público*”, da observância de determinadas regras sobre concorrência, aplicáveis aos auxílios concedidos pelo Estado a empresas.

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

B.2.1) Fluxos financeiros

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 organismos², embora em menor número do que o observado em anos anteriores;
- ◆ Omissão dos fluxos ocorridos à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro³.

B.2.2) Transferências para empresas de transporte

Foram fixadas indemnizações compensatórias à Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, à CP - Caminhos de Ferro Portugueses e à Metro do Porto, que se enquadram no acordo para a implementação do tarifário social andante, celebrado em Junho de 2006, entre o Estado e vários operadores públicos e privados da área metropolitana do Porto.

Essas indemnizações compensatórias, no montante global de € 2,5 milhões, respeitam à assunção por cada uma das partes (cliente, Estado e operador) de uma parte do custo envolvido na oferta do tarifário social, contratualmente previsto. Contudo, aquele montante, embora evidenciado na Conta Geral do Estado de 2007 como “pagamentos efectuados”, por ter sido transferido para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capº 60 do OE/2007”, a fim de poder ser utilizado em 2008, não foi pago aos operadores de transportes, tendo sido posteriormente reposto nos cofres do Estado, constituindo receita orçamental de 2008.

B.3) Outras recomendações

B.3.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Tal como foi referido nos Pareceres anteriores, o actual classificador económico das despesas públicas⁴ agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do anterior, embora essa distinção continue a existir em relação às sociedades não financeiras, retirando coerência a este classificador.

¹ Artigo 13.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

² Cfr. pontos 10.4 e 10.5 do Volume II.

³ Cfr. ponto 10.2.2 do Volume II.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.



No que concerne à receita, o actual classificador, para além de agregar as receitas provenientes das sociedades financeiras, também agrega as receitas de activos financeiros provenientes das sociedades não financeiras, pelo que a informação constante da Conta Geral do Estado não permite a identificação dos sectores institucionais envolvidos.

Recomendação 43 – PCGE/2007

Face às lacunas dos actuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

2.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Neste capítulo procede-se à análise e apreciação dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como do grau de observância dos compromissos com ela assumidos¹. Esta apreciação foi complementada por auditorias aos Programas Operacionais da Assistência Técnica, da Administração Pública e da Pesca (MARE)².

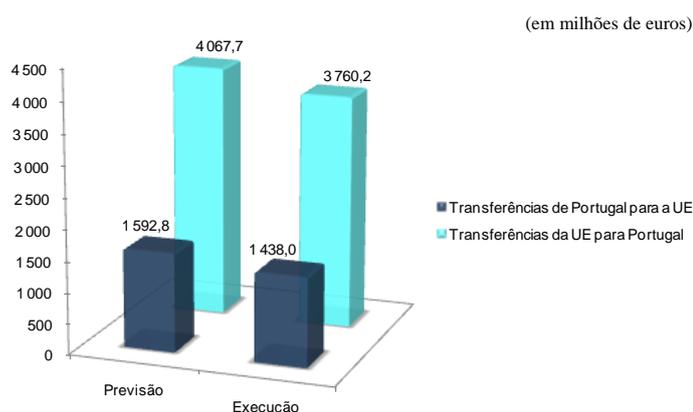
2.11.1 – Fluxos financeiros

A) Visão Global

A.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

O gráfico seguinte mostra os fluxos financeiros globais com a União Europeia, em termos de previsão e execução.

Gráfico II.20 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2007



Fonte: Conta Geral do Estado 2007 - Volume I e Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.

¹ 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.

² Relatórios de Auditoria n.º 43/2008-2.ª Secção, n.º 49/2008-2.ª Secção e n.º 44/2008-2.ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

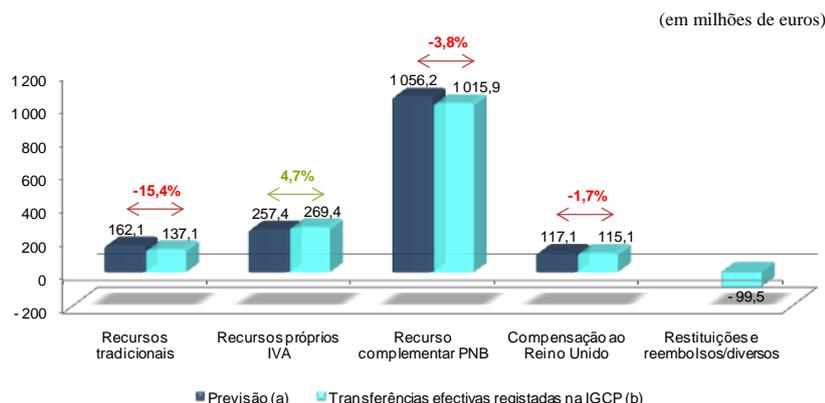
Em 2007 os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia registaram um saldo a favor de Portugal no montante de € 2.322,2 milhões. Face às previsões (+ € 2.474,9 milhões), o saldo verificado apresenta um desvio negativo de € 152,7 milhões (- 6,2%)¹.

A.2) Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

As transferências efectuadas para a União Europeia foram constituídas pelos recursos próprios comunitários, que se decompõem nos recursos próprios tradicionais e nos recursos próprios não tradicionais. Os primeiros são essencialmente constituídos pelas cobranças provenientes dos direitos aduaneiros, agrícolas e das quotizações sobre o açúcar e isoglucose, enquanto que os segundos abrangem os provenientes do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, os calculados com base no Produto Nacional Bruto, a Compensação ao Reino Unido e as Outras Reservas.

O gráfico seguinte evidência as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia, assim como os desvios apurados.

Gráfico II.21 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia - 2007



Fonte: (a) Conta Geral do Estado/2007-Vol I

(b) Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.: Mapa dos Fluxos Financeiros com a União Europeia em 2007.

Os montantes transferidos apresentaram um desvio de -9,7%² face às previsões governamentais para 2007, sendo a quase totalidade deste desvio respeitante às restituições efectuadas pela União Europeia em 2007³.

A.3) Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

A análise dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal abrangeu os valores transferidos por fundo comunitário que têm subjacente os períodos de programação 2000-2006, referente ao III Quadro Comunitário de Apoio, e 2007-2013, referente ao Quadro de Referência Estratégico Nacional e,

¹ Recorda-se que, no ano de 2006, este valor foi de € -1.348,5 milhões, conforme se pode conferir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, no mesmo capítulo e ponto.

² 9,5% em 2006.

³ Cfr. ponto 11.2.2 do Volume II.



relativamente a 2007, a sua relação com o Orçamento do Estado, na parte que respeita ao Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, e com a Conta Geral do Estado.

Nestes períodos de programação estão incluídos o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação (agora designado por Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural), o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (agora Fundo Europeu das Pescas) e o Fundo de Coesão. Acrescem ainda as ajudas oriundas do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Garantia (agora Fundo Europeu Agrícola de Garantia)¹.

A.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário

O orçamento da União Europeia previa, para 2007, pagamentos aos Estados-Membros no valor de € 120.021,4 milhões, tendo sido efectivamente transferido o montante de € 113.953,3 milhões.

Do total de pagamentos efectuados, foram encaminhados para Portugal € 3.904,4 milhões², o que representa 3,4% das transferências realizadas pela Comissão Europeia.

Segundo a Conta Geral do Estado³, o valor recebido da União Europeia foi de € 3.760,2 milhões. Porém, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público regista o montante de € 3.859,6 milhões (resultante da contabilização divergente de restituições da União Europeia). Em relação a este último valor e face à quantia acima referida (€ 3.904,4 milhões) apura-se uma diferença para menos de € 44,8 milhões⁴, para a qual o Instituto não apresentou justificação⁵.

A.3.2) Transferências de fundos da União Europeia em 2007

O gráfico que se segue evidencia as transferências previstas e as efectivadas, assim como os desvios apurados, desagregadas por fundos.

¹ Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

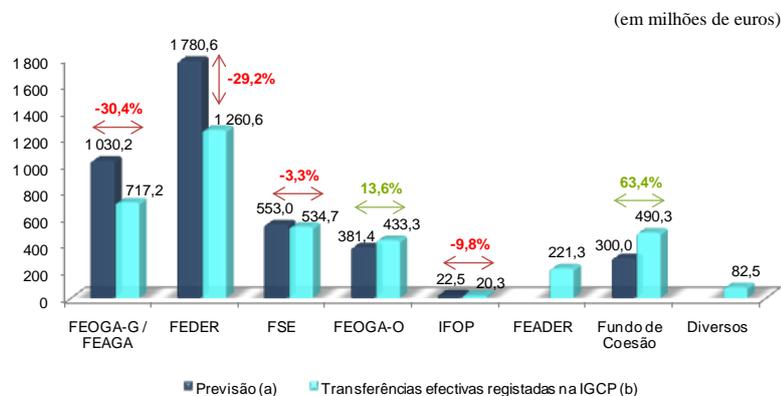
² Cfr. Anexo 4 (pág.78) do “EU budget 2007 Financial Report” – <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>.

³ Cfr. Quadro n.º 91 do Volume I da Conta Geral do Estado.

⁴ Cfr. ponto 11.3.1 do Volume II.

⁵ Esta divergência continuará a ser acompanhada pelo Tribunal.

Gráfico II.22 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal - 2007



Fonte: (a) Conta Geral do Estado/2007, Vol I.

(b) Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.: Mapa dos Fluxos Financeiros União Europeia em 2007.

As verbas transferidas da União Europeia apresentaram um desvio de -7,6%¹ face às previsões governamentais, verificando-se uma melhoria expressiva face aos anos anteriores. Registaram-se entradas de € 221,3 milhões de Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e de € 82,5 milhões na rubrica de “Diversos” que não estavam previstas e no Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação e no Fundo de Coesão as transferências foram superiores às previsões em € 51,9 milhões e € 190,3 milhões, respectivamente. Os desvios negativos tiveram especial relevo no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (€ -520,0 milhões) e no Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Garantia (agora Fundo Europeu Agrícola de Garantia (€ -313,0 milhões)².

A.3.3) Financiamento comunitário do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central em 2007

O valor do financiamento comunitário executado no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, no montante de € 1.288,8 milhões, foi inferior ao do ano anterior em € 72,0 milhões³.

A.3.4) Execução financeira do III Quadro Comunitário de Apoio em 2007

No ano de 2007 executou-se uma despesa pública de € 3.511,4 milhões, em que € 2.130,1 milhões se traduziriam na contribuição comunitária⁴.

¹ 25,7%, em 2006.

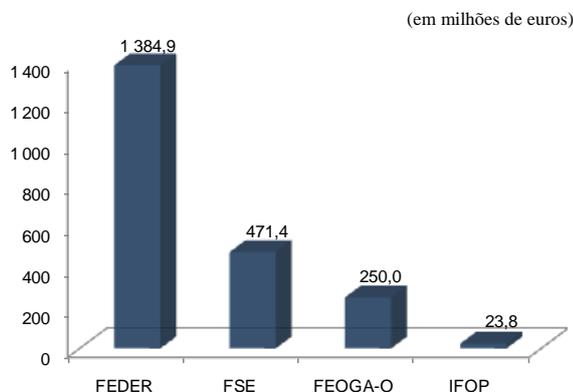
² Cfr. pontos 11.1.2 e 11.3.2 do Volume II.

³ Cfr. pontos 11.3.3 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 e 11.3.3 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 11.3.4 do Volume II.



Gráfico II.23 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais - 2007



Fonte: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. – Pontos de Situação a 31/12/2007.

A.3.5) Execução do Fundo de Coesão em 2007

No Fundo de Coesão II registou-se uma execução da despesa total validada no valor de € 420,1 milhões, repartida pelos sectores dos *transportes* (€ 194,2 milhões), do *ambiente* (€ 225,0 milhões) e pela *assistência técnica* (€ 0,9 milhões), com pagamentos da Comissão Europeia no montante € 425,8 milhões¹.

A.3.6) Execução do FEAGA em 2007

As ajudas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia ascenderam ao montante de € 897,3 milhões, registando-se ainda pagamentos no valor de € 1,8 milhões a título de apuramento de contas de exercícios anteriores. Este valor global de € 899,1 milhões representa um acréscimo de 16,5% face a 2006².

No entanto foram efectuadas rectificações negativas, no total de € 28,7 milhões, provenientes, nomeadamente, de irregularidades.

Para Portugal os dois capítulos com maior relevância financeira foram o das “*Ajudas directas*”³ (€ 714,4 milhões) e da “*Intervenção nos mercados agrícolas*”⁴ (€ 175,2 milhões)⁵.

A.3.7) Execução de outros instrumentos financeiros em 2007

Em 2007 continuaram a operar-se entradas de fundos respeitantes ao período de programação 1994-1999, tendo sido recebidos € 46,6 milhões relativos ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia

¹ Estes valores foram apurados tendo em conta o ponto de situação efectuado a 31 de Dezembro de 2007 e de 2006 (cfr. ponto 11.3.5 do Volume II).

² No ano de 2006 este valor foi de € 771,8 milhões.

³ Correspondente ao “Capítulo 0503”, do Orçamento Comunitário.

⁴ Correspondente ao “Capítulo 0502”, do Orçamento Comunitário.

⁵ Cfr. ponto 11.3.6 do Volume II.

Agrícola-Orientação, € 15,4 milhões de Fundo de Coesão I e de € 7,9 milhões de Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca, o que se associa ao recebimento dos saldos finais dos vários Programas Operacionais incluídos no II Quadro Comunitário de Apoio.

O Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., registou, ainda, na rubrica residual “*Diversos*”, o recebimento do valor total de € 82,5 milhões oriundos da União Europeia¹.

A.3.8) Execução financeira acumulada do III Quadro Comunitário de Apoio

Para o período de programação do III Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006) encontrava-se prevista a execução de uma despesa pública total de € 32.311,6 milhões, dos quais 63,5% (€ 20.506,9 milhões) co-financiados.

Em termos absolutos, a despesa pública total executada, situou-se nos € 28.843,7 milhões, com uma despesa comunitária de € 17.638,5 milhões, conseguindo-se, assim, taxas de execução de 89,3% e 86,0%, respectivamente, o que representa acréscimos percentuais face ao ano transacto de 11,1 e de 10,3.

De entre os Fundos Estruturais, o Fundo Social Europeu continuou a ser aquele cuja taxa de execução da despesa comunitária foi mais alta (94,7%), destacando-se, também, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (84,4%). O Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca foi aquele que registou menor taxa de execução (76,8%), visto que o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação alcançou uma taxa superior (78,1%)².

A.3.9) Aplicação da “regra n+2” em 31 de Dezembro de 2007

Pela análise da informação relativa à aferição do cumprimento da “regra n+2”³, no final de 2007, quanto aos fundos estruturais, só no Fundo Social Europeu é que todos os programas operacionais ultrapassaram a meta, tendo ficado por executar cerca de € 71,1 milhões.

Destacaram-se com as melhores taxas de absorção⁴, os programas operacionais da Administração Pública, na execução do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (116,0%), do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social no Fundo Social Europeu (124,2%), e no Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação e no Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca o da Região Autónoma da Madeira (102,2% e 109,5%, respectivamente)⁵.

A.3.10) Execução financeira acumulada do Fundo de Coesão II

Até ao final do ano de 2007, a despesa total validada no âmbito do fundo de Coesão II atingiu € 2.566,2 milhões, correspondendo a cerca de 55,0% da despesa total prevista⁶.

¹ Cfr. ponto 11.3.7 do Volume II.

² Cfr. ponto 1.3.8.1 do Volume II.

³ A “regra n+2” foi imposta pelo n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

⁴ Taxa de absorção = Total dos pedidos de pagamento remetidos à CE, relativos ao período 2000-2007, incluindo pagamentos por conta / Meta de programação para 2005.

⁵ Cfr. ponto 11.3.8.2 do Volume II.

⁶ Cfr. ponto 11.3.8.3 do Volume II.



A.3.11) Fluxos financeiros no novo período de programação 2007-2013

O Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013¹, aprovado em 2007, é co-financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, pelo Fundo de Coesão e pelo Fundo Social Europeu. Para a sua execução está prevista uma despesa pública de € 29.080,0 milhões, co-financiada pela União Europeia em € 21.411,6 milhões, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 73,6%, estimando-se em € 3.642,3 milhões o investimento privado, o que perfaz um investimento total associado a este Quadro Comunitário de aproximadamente € 32.722,3 milhões².

No âmbito do período de programação 2007-2013 encontram-se ainda aprovados pela Comissão Europeia, os seguintes instrumentos estratégicos e financeiros: o Programa de Desenvolvimento Rural³, destinado ao apoio ao desenvolvimento rural do continente que prevê a concretização de uma despesa pública de € 4.444,0 milhões, co-financiada em 78% pelo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (€ 3.468,1 milhões)⁴; e o Programa Operacional da Pesca⁵, destinado ao apoio ao sector da pesca com a concretização de uma despesa pública de € 325,0 milhões, co-financiada pelo Fundo Europeu das Pescas em € 246,4 milhões (75,8%)⁶.

A.3.11.1) Execução financeira do QREN em 2007

No ano de 2007, não se registaram aprovações e conseqüentemente não existiu qualquer execução nos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional. Todavia, estava programada a execução de um montante de despesa comunitária que ascendia a € 2.971,6 milhões, dos quais € 1.656,8 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 903,2 milhões de Fundo Social Europeu e € 411,6 milhões de Fundo de Coesão.

Muito embora existisse esta programação para 2007, o facto de não ter havido qualquer execução neste ano não acarreta, no imediato, qualquer penalização para o Estado Membro. Contudo, em 2010 este montante terá de estar completamente executado sob pena de não se cumprir a “regra n+3”⁷.

As razões para a falta de execução do financiamento comunitário prendem-se, essencialmente, com dois factores: o facto das Decisões de aprovação dos programas operacionais se terem concentrado no último trimestre de 2007 e ocorrer a fase de encerramento do III Quadro Comunitário de Apoio.

Mesmo assim registaram-se, em 2007, as transferências⁸ da União Europeia no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional⁹ que se apresentam no quadro seguinte.

¹ Através da RCM n.º 86/2007, de 3 de Julho. O Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho estabelece as disposições gerais sobre o FEDER, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão.

² Cfr. ponto 11.3.9.1 do Volume II.

³ Decisão C (2007) 6159, da Comissão, de 4 de Dezembro.

⁴ Cfr. ponto 11.3.9.3 do Volume II.

⁵ Decisão C (2007) 6442, da Comissão, de 11 de Dezembro.

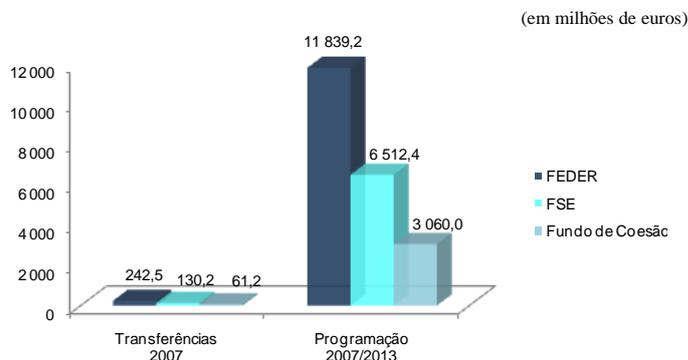
⁶ Cfr. ponto 11.3.9.5 do Volume II.

⁷ Conforme o disposto no art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho.

⁸ Note-se que estas transferências correspondem a adiantamentos.

⁹ Cfr. ponto 11.3.9.2 do Volume II.

Gráfico II.24 – Transferências da União Europeia no período de programação 2007-2013



Fonte: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. e Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.

A.3.11.2) Execução financeira do Programa de Desenvolvimento Rural em 2007

No ano de 2007, registou-se uma execução financeira do Programa de Desenvolvimento Rural no valor de apenas € 108,1 milhões em termos de despesa pública total, ao qual correspondeu um total de Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural de € 107,9 milhões. A afectação desta despesa validada foi, na grande maioria, ao Eixo 2 – “*Melhoria do ambiente e da paisagem*” (€ 102,7 milhões), relativa a pagamentos realizados no âmbito das medidas agro-ambientais (€ 62,8 milhões), das florestas (€ 34,1 milhões) e, ainda, em indemnizações compensatórias relacionadas com as zonas desfavorecidas – áreas de montanha (€ 5,8 milhões). Foram também realizados pagamentos no Eixo 1 – “*Competitividade*” (4,6 milhões) e no âmbito da “*Assistência Técnica*” (€ 660 mil).

As primeiras transferências da Comissão Europeia verificaram-se em Dezembro e foram de € 204,7 milhões. Deste valor a maior parcela (€ 121,4 milhões) foi referente ao adiantamento e o remanescente (€ 83,3 milhões) teve por base a primeira declaração de despesa certificada.

A.3.11.3) Execução financeira do Programa Operacional da Pesca em 2007

No ano de 2007 não se registou qualquer execução no âmbito do Programa Operacional da Pesca. A primeira transferência da Comissão Europeia, de cerca de € 17,3 milhões, foi concretizada em Dezembro e refere-se à parcela do adiantamento¹.

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 2007 não evidencia, por fundo, a informação sistematizada sobre a execução orçamental relativa à despesa executada com recurso aos fundos comunitários, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos

¹ Cfr. pontos 11.3.9.4 e 11.3.9.6 do Volume II.



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 orçamental¹.

Recomendação 44 – PCGE/2007

Neste contexto 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 comunitários.

B.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

B.2.1) Pagamentos à Comissão Europeia

As transferências para a União Europeia evidenciadas na Conta Geral do Estado 2007 atingiram o montante de € 1.438,0 milhões, ou seja, menos € 154,8 milhões do que o valor inicialmente previsto no Orçamento, sendo de destacar diferenças, para menos, no conjunto dos “Direitos aduaneiros e agrícolas” de € 25,0 milhões, no “Recurso complementar PNB” de € 40,3 milhões, e na “Compensação ao Reino Unido” de € 2,0 milhões, e, para mais, apenas nos “Recursos próprios IVA” € 12,0 milhões².

Em termos globais, constata-se da análise efectuada ao conjunto dos recursos próprios comunitários, uma diminuição das transferências em cerca de € 191 milhões, em relação ao ano de 2006³, justificada pelo facto de naquele ano se encontrarem incluídos ajustamentos dos recursos próprios Imposto sobre o Valor Acrescentado e Produto Nacional Bruto respeitantes ao ano de 2005, os quais resultaram de revisões das Contas Nacionais.

B.2.2) Execução do III Quadro Comunitário de Apoio

A taxa de execução do III Quadro Comunitário de Apoio em 31 de Dezembro de 2007 situava-se em 86,0% e só existe mais um ano para a execução da despesa⁴.

Recomendação 45 – PCGE/2007

O Tribunal espera que os trabalhos de encerramento do QCA III tenham decorrido com celeridade de modo a que se respeitem os prazos fixados e não haja lugar à perda de verbas comunitárias.

B.2.3) Pedidos de pagamento até 31 de Dezembro de 2007 – III Quadro Comunitário de Apoio – Aplicação da “regra n+2”

No âmbito do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação ficaram por executar cerca de € 63,8 milhões, tendo-se registado dificuldades na absorção de verbas no caso do programa operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 35,6 milhões), dos Regionais do Norte (€ 5,4 milhões), do Centro (€ 10,6 milhões), do Alentejo (€ 10,3 milhões) e do Algarve (€ 1,8 milhões).

¹ Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

³ No Parecer da Conta Geral do Estado/2006, o total das transferências elevou-se a € 1.628,8 milhões, enquanto que em 2007 se cifrou em € 1.438,0 milhões.

⁴ Cfr. ponto 11.3.8.1 do Volume II.

No âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ficaram por executar cerca de € 5,1 milhões, dos quais € 4,2 milhões no programa operacional Sociedade do Conhecimento e € 0,9 milhões no da Agricultura e Desenvolvimento Rural.

Ficaram também por executar cerca de € 2,2 milhões de Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca, no âmbito do Programa Operacional da Pesca¹.

Recomendação 46 – PCGE/2007

De forma a não se verificarem novas perdas no futuro, o Tribunal recomenda que sejam analisadas e ponderadas as causas que conduziram aos incumprimentos ocorridos.

Embora estivesse programada para 2007, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional, a execução de um montante de despesa pública comunitária de € 2.971,6 milhões, não se verificou qualquer execução nos seus programas operacionais².

Recomendação 47 – PCGE/2007

Assim, o Tribunal recomenda o acompanhamento regular da informação relativa ao grau de celeridade dos processos de análise e decisão final sobre as candidaturas, dos pagamentos pelas autoridades de gestão e organismos intermédios aos beneficiários e das transferências de verbas das autoridades de pagamento para os gestores, de modo a serem ultrapassados eventuais atrasos ou bloqueios. Com efeito, do grau de celeridade destes processos depende também um nível de execução financeira suficiente para impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho.

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural, apesar de estar programada para 2007 a execução de um montante de Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural de € 496,2 milhões, verificou-se uma execução de apenas € 107,9 milhões, ao que correspondeu a uma taxa de execução de 21,7%.

No ano em questão também não se registou qualquer execução relativa ao Programa Operacional da Pesca³.

Recomendação 48 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de se acelerar as execuções quer no âmbito do PRODER quer no âmbito do PROMAR.

2.11.2 – Auditoria às Medidas Programáticas de Assistência Técnica – QCA III, Fundo de Coesão II e QREN

A realização da auditoria às “Medidas Programáticas de Assistência Técnica” visou a apreciação da gestão e da execução em 2007 da Assistência Técnica do III Quadro Comunitário de Apoio e do Fundo de Coesão, através do Programa Operacional de Assistência Técnica ao mesmo Quadro e do sector de Assistência Técnica ao Fundo de Coesão. Complementarmente, foi abordado o modelo financeiro, administrativo e logístico de suporte à Assistência Técnica global ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (período de programação 2007/2013)⁴.

¹ Cfr. ponto 11.3.8.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.9.2 do Volume II.

³ Cfr. pontos 11.3.9.4 e 11.3.9.6 do Volume II.

⁴ Relatório de Auditoria n.º 43/2008-2.ª Secção.



A) Visão Global

A.1) Caracterização do POAT QCA III e da Assistência Técnica ao Fundo de Coesão II

A missão do Programa Operacional de Assistência Técnica ao III Quadro Comunitário de Apoio foi a de assegurar o apoio financeiro ao desenvolvimento da estratégia global definida no Quadro Comunitário de Apoio. Concretamente, couberam-lhe as tarefas de garantir as condições necessárias ao lançamento e execução do III Quadro Comunitário de Apoio, assegurando, em particular, a implementação e funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação, gestão, acompanhamento, controlo, avaliação e divulgação. A Assistência Técnica apoiou também mecanismos de articulação e coordenação entre programas e de potenciação de sinergias no âmbito dos objectivos transversais do Quadro. Este programa operacional teve ainda como objectivo o apoio às acções relacionadas com anteriores períodos de programação e com a preparação e lançamento do período de programação 2007-2013. No âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional, a Assistência Técnica global foi separada em dois Programas Operacionais distintos, um dedicado ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e outro ao Fundo Social Europeu.

A Assistência Técnica ao Fundo de Coesão II visou proporcionar o financiamento para os estudos preparatórios e medidas de apoio técnico necessários a assegurar a gestão nacional do Fundo de Coesão.

A.2) Execução financeira

No Eixo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional os projectos aprovados em 2007 totalizaram uma despesa pública de € 2.326 milhares a que corresponde uma componente Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional de € 1.744 milhares. Dos projectos plurianuais a parcela respeitante a este ano apresenta uma despesa pública de € 1.501 milhares, à qual está associada uma comparticipação Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional de € 1.126 milhares e uma componente nacional de € 375 milhares. A execução financeira totalizou € 5.453 milhares de despesa pública, com Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional associado de € 4.090 milhares e € 1.363 milhares de verbas nacionais.

O total acumulado de aprovações, registado a 31 de Dezembro de 2007, foi de € 39.169 milhares de despesa pública, com Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional associado de € 29.376 milhares e componente nacional de € 9.793 milhares, o que representou 103% do total programado para o período 2000-2006.

A execução financeira acumulada, e registada a 31 de Dezembro de 2007, ascendeu a € 30.596 milhares de despesa pública, com Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional associado de € 22.947 milhares e € 7.649 milhares de verbas nacionais. Estes valores representaram uma taxa de execução de 80,3% face ao total programado para o período 2000/2006 (€ 38.113 milhares).

No Eixo Fundo Social Europeu, no ano de 2007, os projectos aprovados totalizaram uma despesa pública de € 14.115 milhares, com Fundo Social Europeu associado de € 10.586 milhares. A execução financeira totalizou € 12.359 milhares de despesa pública, com Fundo Social Europeu associado de € 9.269 milhares e € 3.090 milhares de componente nacional.

O total acumulado de aprovações registado em 31 de Dezembro de 2007 foi de € 80.890 milhares de despesa pública, com Fundo Social Europeu associado de € 60.667 milhares e € 20.223 milhares de verbas nacionais, o que representa 141% do total programado para o período 2000-2006.

A execução financeira acumulada, e registada a 31 de Dezembro de 2007, ascendeu a € 57.061 milhares de despesa pública, à qual está associado o montante de Fundo Social Europeu de € 42.795 milhares e € 14.266 milhares de componente nacional. Estes valores representam uma taxa de execução de 99% face ao programado 2000/2006.

A.3) Apreciação da gestão global

A análise da relação entre o volume de homologações e a programação efectuada para o período 2000/06 evidencia que, tanto o Eixo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional como o Eixo Fundo Social Europeu atingiram, em 2007, taxas de aprovação superiores a 100% (cerca de 103% Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e 141% Fundo Social Europeu), reflectindo situações de “*overbooking*”. Quanto à despesa validada relativamente aos valores da programação, as taxas situaram-se em cerca de 80%, no caso do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, e em cerca de 99%, no que concerne ao Fundo Social Europeu.

B) Observações e recomendações

B.1) Economia, eficiência e eficácia na gestão

No âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, mantém-se no Quadro de Referência Estratégico Nacional o constrangimento que se registava no QCA III entre a lógica de reembolso do financiamento comunitário e o modelo de libertação de verbas orçamentais para as entidades públicas, afectando particularmente as entidades sem autonomia administrativa e financeira¹.

Recomendação 49 – PCGE/2007

Assim, o Tribunal reitera que seja facultado aos beneficiários públicos sem autonomia administrativa e financeira uma solução que permita a contabilização adequada dos documentos de despesa, tendo em vista o seu previsível co-financiamento.

2.11.3 – Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública

O *Programa Operacional da Administração Pública*, doravante designado por Programa Operacional, foi objecto de uma auditoria que, para além da verificação das contas de gerência de 2006 e 2007, visou a apreciação da gestão global no período 2000-2007, incluindo a avaliação dos resultados alcançados, aos níveis financeiro e físico².

¹ Segundo informação do Ministério das Finanças e da Administração Pública estão em curso diversos estudos para resolução deste problema.

² Relatório de Auditoria n.º 49/2008-2.ª Secção.



A) Visão Global

A.1) Caracterização do Programa

Na sequência da reprogramação do III Quadro Comunitário de Apoio, ocorrida no seguimento da avaliação intercalar desenvolvida em 2004, foi aprovada a criação do Programa Operacional com recurso, nomeadamente, às verbas relativas à “reserva de programação”.

Este Programa Operacional enquadra-se no objectivo estratégico “*Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão social*”. Assume-se com carácter inovador no âmbito dos Fundos estruturais, sendo um instrumento financeiro cuja finalidade é a de apoiar o esforço do Estado português para levar a cabo o processo de modernização, em curso, da Administração Pública Central, tornando-a mais moderna, flexível, eficaz e eficiente, baseada cada vez mais num modelo de serviço público orientado para a aproximação do Estado aos cidadãos, às famílias e às empresas.

A.2) Apreciação da gestão global

Para o Programa Operacional foi programada uma despesa pública total de € 139,3 milhões, a qual teria um co-financiamento do Fundo Social Europeu de € 89,5 milhões e € 15,0 milhões do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, com a respectiva contrapartida pública nacional de € 34,8 milhões.

A análise dos níveis de execução alcançados evidenciou, em 31 de Dezembro de 2007, que a taxa global de execução da despesa validada, face aos valores da programação, se situava nos 90%. Em termos absolutos, encontrava-se executada e validada uma despesa pública de € 103,4 milhões, a que correspondia um co-financiamento de € 77,0 milhões. Esta situação permite perspectivar um ritmo de execução elevado até 31 de Dezembro de 2008, data “terminus” da execução financeira do Programa Operacional.

Os indicadores definidos e as metas estabelecidas encontravam-se em 31 de Dezembro de 2007 com taxas muito superiores a 100%, denotando a fixação de metas desajustadas à realidade, uma vez que a realização física se vai desenrolar ainda durante o ano de 2008, com repercussões nos níveis atingidos nos vários indicadores, tornando ainda mais notórias estas disparidades. Esta situação revela que a fixação dos objectivos é desajustada da realidade

Os indicadores de acompanhamento / indicadores físicos não possibilitaram apurar qual o efectivo contributo do Programa Operacional na modernização da Administração Pública Central, designadamente nas vertentes organizacional e dos recursos humanos.

No que respeita à aferição do cumprimento da “regra n+2”, no final de 2007, regista-se que o Programa Operacional ultrapassou sempre as metas estabelecidas.

B) Observações e recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

O princípio do reembolso, instituído no III Quadro Comunitário de Apoio, implica a disponibilidade de meios financeiros pelos beneficiários, pois só podem ser apresentadas despesas a co-financiamento depois de quitadas. Este constrangimento revelou-se difícil de ultrapassar 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.

Recomendação 50 – PCGE/2007

Neste âmbito o Tribunal continua a recomendar que sejam implementadas as medidas tidas como convenientes, por forma 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.

2.11.4 – Auditoria ao Programa Operacional da Pesca – MARE

O Programa Operacional da Pesca – MARE foi objecto de uma auditoria visando a apreciação da gestão do Eixo 3 – “Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos, Aquicultura, Equipamentos de Porto de Pesca, Transformação e Comercialização”, no período 2000-2007, bem como a avaliação dos resultados alcançados a níveis físico e financeiro e a análise da legalidade e da regularidade das operações efectuadas pelo Gestor do Programa Operacional da Pesca.¹

A) Visão Global

A.1) Caracterização do Programa

O Programa Operacional da Pesca destina-se a reforçar a competitividade do sector e a qualidade dos produtos da pesca, através da renovação das estruturas produtivas e dos tecidos empresarial e laboral, assim como fomentar a diversificação das actividades das comunidades piscatórias e fortalecer o tecido económico dos três subsectores básicos: a pesca, a aquicultura e a indústria transformadora.

A.2) Gestão do Eixo 3

O Eixo 3 apresentou uma taxa de compromisso de 140,1%, salientando-se a Medida 3.2², que registou uma taxa de compromisso de 207,7%, embora a taxa de execução correspondente fosse bastante baixa, quer em termos de despesa pública (11,2%) quer em termos do Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca associado (11,5%). Daí decorre a dificuldade de se alcançar uma execução elevada desta Medida até 31 de Dezembro de 2008.

No que se refere ao volume de despesa validada face aos valores da programação, no Eixo 3, a taxa média situa-se em 59,3% para a despesa pública, e em 55,8% para o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca. Se os beneficiários das Medidas 3.2 e 3.3³, onde se verificaram taxas de execução baixas, de 11,2% e 65,7%, não garantirem um maior nível de execução na concretização dos investimentos aprovados, em particular na Medida 3.2, poderão não beneficiar da totalidade do

¹ Relatório de Auditoria n.º 44/2008-2.ª Secção.

² Refere-se ao “Desenvolvimento da Aquicultura”.

³ Respeita aos “Equipamentos de Portos de Pesca”.



Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca, entretanto aprovado, prejudicando assim a optimização da utilização dos recursos comunitários.

B) Observações e Recomendações

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Não foi cumprido o estabelecido no artigo 3.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, que determina que o controlo de 1.º nível no âmbito da Assistência Técnica cabe ao Gestor da Intervenção Operacional, tendo aquele controlo sido executado pela Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, que é o titular do projecto. Daqui resulta que à pessoa do Gestor do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, também Director-Geral das Pescas e Aquicultura, foi atribuída a responsabilidade do exercício de funções de gestão e de controlo no âmbito deste Eixo. Considera-se ainda que, em resultado do estipulado na Lei, se está perante uma situação anómala, na medida em que a entidade controladora pode ser a mesma enquanto beneficiário final e igualmente responsável pela Assistência Técnica.

Verifica-se a excessiva acumulação de funções de gestão, de controlo e de pagamento cometidas ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., no âmbito do Programa Operacional da Pesca.

Recomendação 51 – PCGE/2007

Assim, o Tribunal recomenda que se assegure o respeito pela separação de funções, evitando a concentração na mesma pessoa de funções de gestão e do controlo da Assistência Técnica, ou na mesma entidade de funções de gestão, controlo e pagamento. Neste sentido, para o novo ciclo de programação (2007-2013) devem ser encontradas soluções adequadas, com vista a evitar que uma entidade possa ser, simultaneamente, promotor ou beneficiário final dos projectos que controla.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO III

*APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DA
SEGURANÇA SOCIAL*



III – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Nesta parte do Parecer faz-se a apreciação da actividade financeira da Segurança Social, do ano de 2007, na óptica da contabilidade orçamental e na óptica da contabilidade patrimonial. Por outro lado, por se considerarem áreas de relevo, é efectuada, também, uma análise em termos evolutivos das despesas suportadas com “Pensões”, “Emprego e Formação profissional” e “Rendimento Social de Inserção (RSI)”, fazendo-se, ainda, uma abordagem à “Operação de cessão de créditos para efeitos de titularização” e ao “Património Financeiro” do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) gerido em regime de capitalização pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS).

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), pela 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 no decurso do ano de 2007 e/ou outras acções específicas de controlo. O desenvolvimento dos temas encontra-se no Volume II deste Parecer.

3.1 – Processo Orçamental e Conta

A) Visão Global

A.1) Enquadramento legal e institucional

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2007 aprovou conjuntamente o Orçamento da Segurança Social (OSS), produzindo efeitos, nos termos do seu art.º 163.º, a partir de 1 de Janeiro de 2007.

Para 2007, as disposições necessárias à execução da LOE, incluindo o da segurança social constam do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março¹, embora, nos termos do seu art.º 64.º tenham produzido efeitos a partir de 1 de Janeiro. O OSS respeitou ainda o disposto na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro – Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), uma vez que foi aprovado na sua vigência, apesar desta lei se encontrar revogada pela nova Lei de Bases da Segurança Social, aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que entrou em vigor no dia 17 de Janeiro de 2007.

A Conta da Segurança Social compreende, nos termos do n.º 2 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental (LEO), 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 Mapa XXVII-A – movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social, o Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social e o Mapa XXXII - balanço e demonstração de resultados do sistema de solidariedade e segurança social.

De acordo com o estipulado no artigo 32.º da LEO, o OSS, encontra-se estruturado por classificação funcional e económica e por subsistemas, e o n.º 3 do artigo 27.º da mesma lei dispõe que “as despesas

¹ O Decreto-Lei n.º 229/2007, de 11 de Junho, estabeleceu disposições adicionais e complementares necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2007, relativas ao orçamento dos serviços integrados e aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos, reforçando o controlo e a contenção de despesa corrente primária no âmbito destes subsectores.

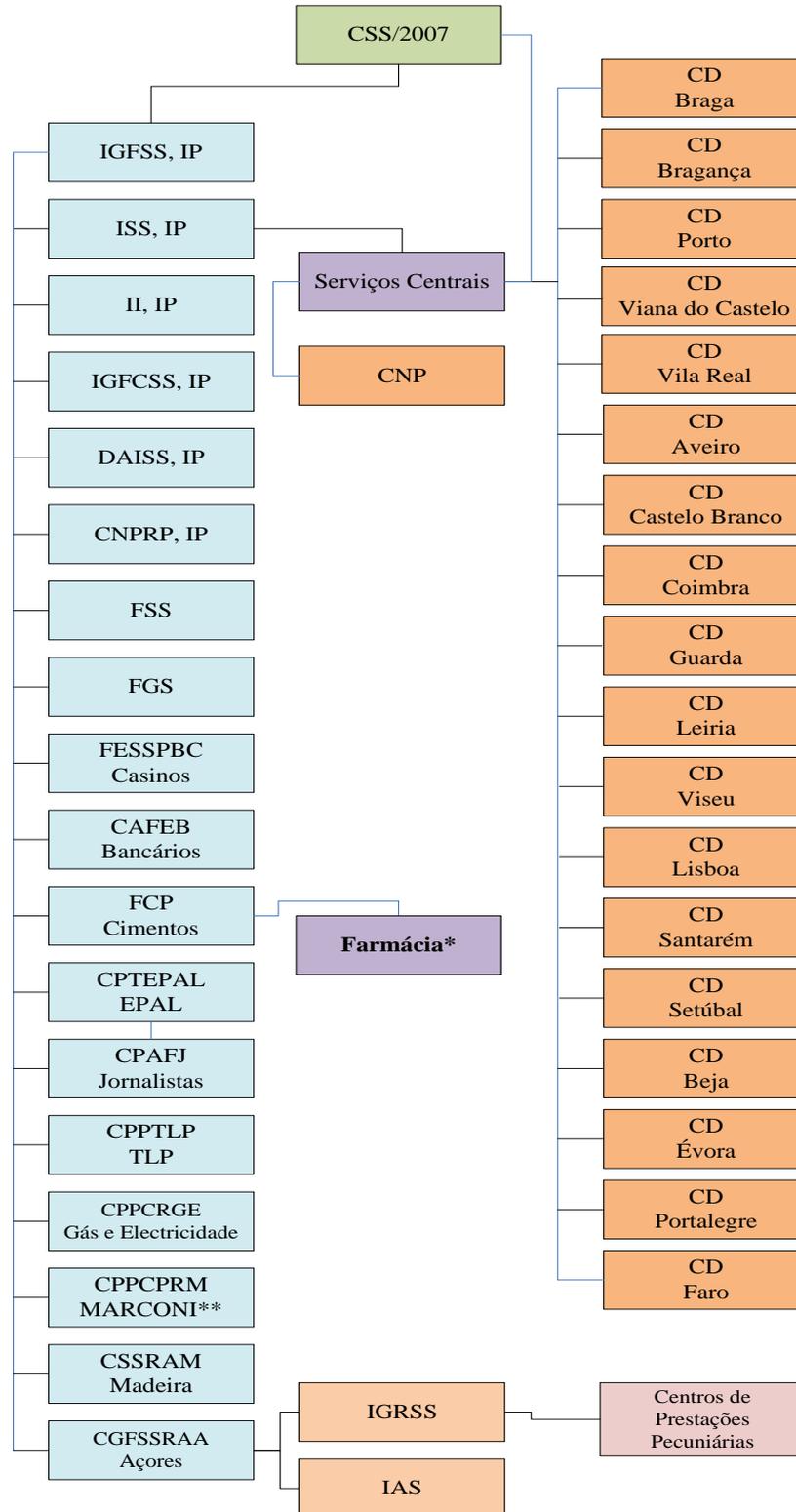
do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei". Dado que a tal nunca foi dado cumprimento, na prática, o OSS engloba, por natureza, as receitas e as despesas de todas as Instituições da Segurança Social, previstas no artigo 115.º da LBSS n.º 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 2007 integra as instituições do Sistema de Segurança Social conforme organograma que se apresenta:



Quadro III.1 – SS – Perímetro de consolidação da CSS de 2007



* Pelo método de equivalência patrimonial.

** Consolida parcialmente.

A.2) Alterações orçamentais

A LEO define, no seu art.º 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 reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março. As alterações efectuadas ao OSS tiveram o seguinte impacto:

(em euros)

Orçamento 2007	OSS inicial + alterações orçamentais	
	Receita	Despesa
OSS Inicial – Lei n.º 53-A/2006, de 29/12	26 476 899 305,00	26 465 727 233,00
Orçamento Revisto/Corrigido	23 858 303 088,70	23 529 262 616,70
Resultado das modificações orçamentais	(2 619 596 216,30)	(2 936 464 616,30)
Modificações em relação ao orçamento inicial	(9,9%)	(11,1%)
Saldo orçamental do ano	329 040 472,00	

Fonte: Lei n.º 53-A/2006, de 29/12, Declarações publicadas no DR e CSS de 2007

As alterações ao OSS/2007 relativas ao 1.º, 2.º e 4.º trimestre foram enviadas à INCM, para publicação no DR, na data limite do prazo estabelecido no artigo 52.º da Lei n.º 91/2001. Quanto às alterações do 3.º trimestre, a data do despacho do Presidente do IGFSS para efeitos de publicação (14 de Janeiro de 2008) e, conseqüentemente, a data de envio à INCM (16 de Janeiro 2008), ultrapassaram o prazo estipulado na alínea a) do artigo 52.º da mesma Lei (31 de Outubro), o que viola a referida norma.

Da análise efectuada às alterações orçamentais, salienta-se que todas foram devidamente autorizadas e consubstanciadas em informações, dando cumprimento ao princípio da tipicidade qualitativa da receita e da tipicidade quantitativa da despesa.

Face aos valores apresentados, algumas das modificações introduzidas ao orçamento inicial, consistem, apenas, numa gradual aproximação aos reais valores da execução, tanto ao nível da receita como da despesa. Se, ao nível da despesa, alguns dos reforços, em termos finais, nem sempre se mostram necessários, ficando a execução a níveis inferiores à dotação inicial, já no que respeita a alterações às previsões iniciais de receita a justificação assenta em meras correcções e ajustamentos orçamentais.

Ora, as alterações orçamentais devem ser justificadas apenas por situações imprevistas ou alterações conjunturais e não utilizadas para corrigir previsões iniciais não devidamente fundamentadas, de modo a dar uma melhor imagem na execução orçamental.

O Orçamento global da Segurança Social depois de entregue no Ministério das Finanças é registado, pelo IGFSS na aplicação informática (SIF), integralmente na orgânica “9999 - Reserva” e após aprovação pela Assembleia da República é também o IGFSS que impõe às várias instituições os montantes aprovados com base nos critérios pré-definidos. É da orgânica “9999 – Reserva” que se fazem as transferências para as várias instituições (incluindo os centros distritais), e para a sub-orgânica “8888-Gastos Comuns”, na medida das suas necessidades tendo assim a “Reserva” dupla função: controlo e reservatório”.



Por outro lado, a compatibilização da LEO e da Lei de Bases da Segurança Social eleva a complexidade da elaboração do OSS, dado que, por um lado, a LEO exige que o OSS seja apresentado por subsistemas e sistema de Acção Social e, por outro lado, a Lei de Bases impõe que as despesas de administração e de outros gastos comuns sejam imputadas a todos os subsistemas e sistema de Acção Social. Para dar resposta a estas exigências legais, na prática, as instituições para além dos orçamentos por subsistemas e sistema de Acção Social elaboram, também, um orçamento de despesas de Administração e o IGFSS um orçamento de gastos comuns. As despesas destes dois orçamentos, que são basicamente constituídos por despesas com pessoal e outras despesas de funcionamento dos serviços, são, posteriormente, imputadas aos subsistemas e sistema de Acção Social na proporção dos seus gastos directos. Este facto, implica que, na verdade, o registo das fases da despesa destes encargos sejam realizados num orçamento que apenas é visível na classificação funcional, e que, as dotações, evidenciadas nos mapas dos subsistemas, estejam sujeitas a constantes alterações em função dos gastos directos daqueles, exigindo uma carga administrativa elevada no seu controlo e, por vezes, a realização de alterações orçamentais, caso as dotações sejam insuficientes face à despesa imputada.

A.3) Conta

Até à data de encerramento da conta da segurança social de 2007 não foi publicado diploma legal que dê cumprimento ao determinado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que consagra ao princípios e os procedimentos a observar não só na preparação e elaboração das demonstrações financeiras consolidadas, mas também do conjunto de informações específicas a divulgar. Não obstante, o IGFSS no ponto II da nota 5 do Anexo à CSS apresenta, em sua substituição, as referências utilizadas na consolidação da CSS, 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”*.

As demonstrações financeiras das entidades consolidadas que integram a CSS de 2007 foram elaboradas 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.

Da análise aos procedimentos de consolidação orçamental verificou-se que o IGFSS utiliza duas metodologias distintas no que diz respeito à consolidação das operações recíprocas, com a mesma natureza, realizadas entre instituições que integram o perímetro, uma vez que elimina o valor da receita obtida pelo IGFSS derivada de arrendamento de edifícios a outras entidades do perímetro de consolidação, bem como a correspondente despesa, no entanto, já não elimina a receita obtida pelo IGFCSS (FEFSS) oriunda do arrendamento de um edifício ao Instituto de Informática e a respectiva despesa, justificando este último procedimento com o facto deste rendimento ser parte integrante do FEFSS e deste ser um património autónomo que tem por objectivo assegurar a estabilização financeira da segurança social.

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 2007 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.

Contudo, em 2007, 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.

Verifica-se ainda que o Mapa de Fluxos de Caixa apresentado não foi objecto de operações de consolidação.

É ainda de referir que as transferências efectuadas entre sistemas/subsistemas não integram as respectivas classificações económicas dos Mapas legais correspondentes (Mapas XIII e XIV), sendo esta informação disponibilizada em quadro adicional.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Verificou-se que, durante o ano de 2007, algumas das alterações introduzidas ao orçamento inicial consistem, apenas, numa gradual aproximação aos reais valores de execução.

Apesar das melhorias verificadas relativamente aos anos anteriores, reflectidas no facto de, com excepção da alteração orçamental relativa ao 3.º trimestre, todas as outras terem sido remetidas dentro da data limite fixada para a sua publicação no Diário da República, entende-se que todos os envios devem ocorrer de modo a que a publicitação possa ter lugar nos prazos fixados no art.º 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

Recomendação 52 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que se continue a diligenciar para que sejam cumpridos os 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, em todas as alterações orçamentais publicadas e que as mesmas se efectuem apenas em resultado de situações imprevistas ou alterações conjunturais de modo a que as taxas de execução reflectam uma imagem verdadeira da execução orçamental.

O n.º 3 do art.º 27.º da LEO com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, refere que as despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por Decreto-Lei, o que permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação. Este diploma ainda não foi publicado, no entanto, na prática, esta estrutura é utilizada para efeitos de carregamento do orçamento no SIF.

Recomendação 53 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que seja publicado o Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do art.º 27.º da LEO, para que o orçamento da segurança social seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.

Embora as designadas “despesas de administração e outras despesas comuns do sistema” se encontrem repartidas, nos mapas legais, pelos diversos subsistemas/sistema, nas classificações económicas de despesas com pessoal, despesas com aquisição de bens e serviços, etc., o controlo orçamental em



termos de registo de cabimento e compromisso não é realizado em função das dotações atribuídas a cada subsistema/sistema, mas em função da dotação estabelecida para o orçamento de administração de cada entidade. Posteriormente as despesas de administração e outras despesas comuns do sistema são reflectidas nos mapas legais para efeitos de cumprimento da lei de bases da segurança social, dado que esta impõe que estas sejam financiadas através das fontes correspondentes de cada subsistema/sistema na proporção dos respectivos encargos. Assim, na prática, o que vigora em termos de orçamento para as instituições é o “seu” orçamento de administração, que não é visível em termos de publicação na Lei que aprova o Orçamento da Segurança Social, sendo também nesta estrutura de orçamento que se realizam as alterações orçamentais, pelo que se conclui que estas quando espelhadas nos mapas legais que materializam o OSS, são meros exercícios aritméticos que visam dar cobertura legal às dotações inscritas naqueles mapas e que ocorrem muitas vezes quando as despesas já se encontram realizadas.

Por outro lado, a necessidade de dar cumprimento a dois diplomas legais – LEO e LBSS – exige dos serviços, e principalmente do IGFSS, uma carga burocrática excessiva, que carece de ser simplificada e dotada de maior transparência.

Recomendação 54 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que se compatibilizem as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, de financiamento e de classificação económica das receitas e das despesas públicas no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução.

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, encontrando-se o projecto de diploma legal na Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública para parecer.

Não obstante o IGFSS, no ponto II da nota 5 do Anexo à CSS, apresentar as referências sobre as quais assentou o processo de consolidação, 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 55 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação constante de Pareceres anteriores no sentido de se dar 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.

B.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

O processo de consolidação patrimonial de 2007 decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, por ainda não se encontrar concluída a funcionalidade prevista no SIF, que visa suportar automaticamente o processamento destas operações, isto é, todas as operações com vista à consolidação foram realizadas fora do sistema com recurso a folha de cálculo *Excel*.

Na nota 39.2 do Anexo às demonstrações financeiras, na sequência da Recomendação 84- PCGE/2006, é referido o seguinte ponto de situação: “Prevê-se que no decorrer de 2008 se concluirá o projecto de adequação do módulo de consolidação do SIF à especificidade da Região Autónoma dos Açores. Em Janeiro de 2008 entrou em produtivo no SIF uma nova funcionalidade que permite (...) verificar eventuais divergências de registos contabilísticos. O IGFSS salienta a importância desta funcionalidade enquanto contributo positivo para a qualidade e correcção das operações de consolidação na elaboração das futuras contas consolidadas”.

Recomendação 56 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que se continue a diligenciar no sentido de concluir e operacionalizar o módulo de consolidação a fim de agilizar a sua efectiva implementação.

Apesar de ter sido apresentado um Mapa de Fluxos de Caixa 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, o IGFSS não procedeu à eliminação nos mapas orçamentais de base e na conta consolidada das receitas e das despesas da segurança social da receita e da despesa derivada do arrendamento de um imóvel em que as partes envolvidas são instituições que integram o perímetro da segurança social.

Recomendação 57 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação sobre a necessidade da elaboração do Mapa de Fluxos de Caixa consolidado nos termos e modelo preconizado no ponto 7.3 do POCISSSS e, bem assim que se eliminem todas as receitas e todas as despesas ocorridas dentro do perímetro da segurança social, nos mapas orçamentais de base e na conta consolidada das receitas e das despesas da segurança social.

Reitera-se 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 58 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação de 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 X e XIII apenas deve constar o saldo orçamental de gerências anteriores integrado no orçamento devidamente autorizado por despacho ministerial.

O TC reconheceu, em sede de acompanhamento de execução do OSS, que se verificou um progresso ao nível da transparência da informação relativa às transferências efectuadas intra-sistemas/subsistemas devido à inclusão, a partir do 3.º Trimestre de 2007, de um quadro adicional onde constam essas transferências. Em 2008, esse quadro faz parte integrante do orçamento publicado no Diário da República. No entanto, continua a não satisfazer a posição tomada pelo TC, que aponta,



de forma inequívoca, para que sejam inscritos, nos competentes mapas legais derivados, definidos pela Lei do Enquadramento Orçamental, de forma visível, todos os fluxos financeiros realizados entre os Sistemas/Subsistemas.

Recomendação 59 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação para que sejam inscritos nos mapas legais derivados, definidos na Lei de enquadramento orçamental (mapas XIII e XIV), de forma visível, todos os fluxos financeiros entre sistemas/subsistemas.

B.3) Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

Nem todas as contas das instituições integram o Parecer do fiscal único, a emitir no âmbito das competências definidas na Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro¹, em virtude de não ter sido dado cumprimento à lei que determina a sua nomeação.

Recomendação 60 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda a nomeação do fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da SS.

3.2 – Execução Orçamental do OSS

A) Análise Global

A.1) Execução orçamental da receita total

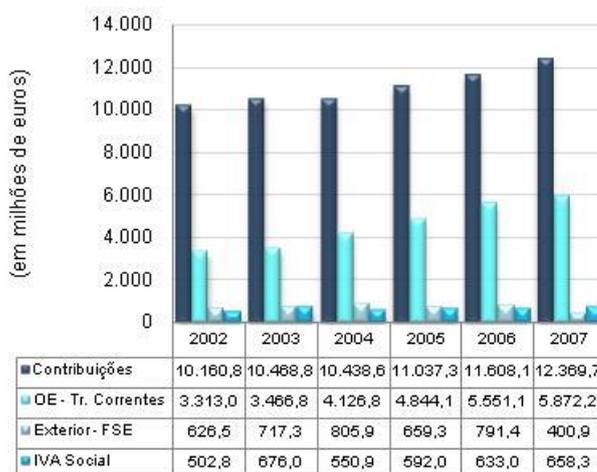
No decurso do exercício económico de 2007 a receita total cobrada pelo Sistema de Segurança Social (SSS) ascendeu a, sensivelmente, € 23.144,6 milhões, um valor 4,6% superior ao registado em 2006. A taxa de execução da receita orçamentada para este ano foi de 97,0%, o que significa que cerca de € 713,7 milhões da receita prevista não foram arrecadados (€ 665,0 milhões dos quais relativos ao capítulo “Activos Financeiros”). 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 53,4% do total das receitas cobradas, cerca de € 12.369,7 milhões, superando o montante orçamentado em 0,2%, o que significou, relativamente a 2006, um acréscimo de receita de 6,6%;
- ◆ As “Transferências Correntes” representam 31,4% do total da receita o que correspondeu, em termos absolutos, ao encaixe de € 7.274,8 milhões, representando uma quebra, face a 2006, de 0,3%. O grau de execução orçamental deste capítulo foi de 98,0%;
- ◆ As “Receitas de Capital” revelam recebimentos na ordem dos € 1.675,5 milhões (1,3% abaixo do verificado em 2006) e a taxa de execução orçamental fixou-se em 71,2% (havia sido de 42,2% em 2006), sendo responsável por cerca de 7,2% do total arrecadado pelo SSS. Cerca de 96,7% do valor total arrecadado por este agregado respeita a operações relacionadas com “Activos Financeiros” (cerca de €1.620,5 milhões).

¹ Alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 9 de Abril.

O Gráfico III.1 apresenta a evolução das principais receitas da Segurança Social no período 2002/2007:

Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas



Fonte: CSS/2002 a CSS/2007

Verifica-se que, no período considerado os contínuos aumentos verificados nas despesas deste subsector têm vindo a ser sustentados, numa parcela bastante considerável, pelo reforço das “Transferências do OE”, uma vez que o seu crescimento médio anual foi de 12,1%, enquanto o das “Contribuições”, a parcela mais significativa das receitas, se ficou pelos 4,0%.

A.2) Execução orçamental da despesa total

As despesas totais do SSS realizadas no decurso de 2007 apresentam um grau de execução orçamental de 91,5%, traduzindo a realização de gastos de, aproximadamente, € 21.532,9 milhões, dos cerca de € 23.529,3 milhões inscritos no orçamento corrigido para este ano. Do total das despesas efectuadas, cerca de € 19.069,4 milhões são “Despesas Correntes”, representando cerca de 88,6% do total dos gastos (menos 1,4% que no ano anterior). Os restantes cerca de € 2.463,5 milhões respeitam a “Despesas de Capital” (11,4% do total), parcela que apresenta um grau de realização do orçamento de 65,8% (23 pontos percentuais acima do registado em 2006). A análise da execução orçamental observada nos principais agrupamentos da despesa revela o seguinte:

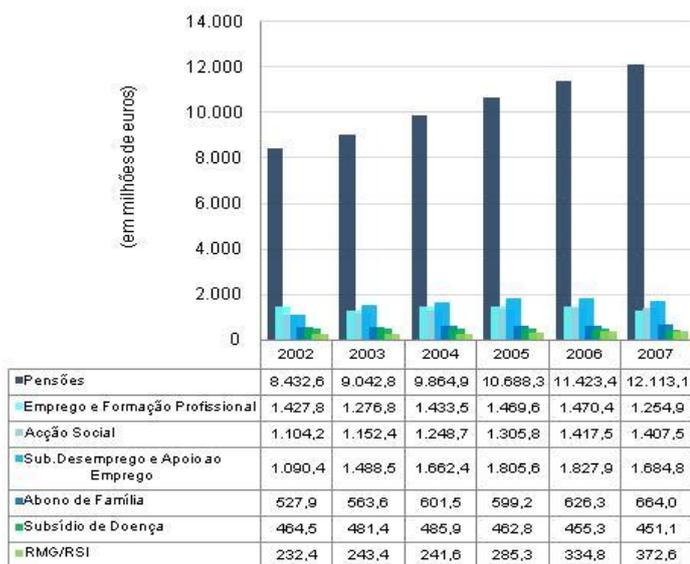
- ◆ As “Transferências Correntes” (que incluem, sobretudo, as despesas com pensões de reforma e os subsídios substitutivos do rendimento do trabalho) cifraram-se em cerca de € 17.869,2 milhões (83,0% das despesas totais), revelando um crescimento de 4,2% face a 2006 e uma taxa de execução orçamental de 97,7% (99,1% no ano anterior);
- ◆ Os “Subsídios” representaram 3,3% do total dos gastos (cerca de € 712,3 milhões), apresentando um decréscimo considerável (26,2%, ou seja, menos cerca de € 252,4 milhões) face a 2006, e uma taxa de execução orçamental de 74,3%;



- ◆ As “Despesas com Pessoal”, (1,7% das despesas totais), exibem uma taxa de execução de 94,0%, o que significa, em termos absolutos, gastos na ordem dos € 364,9 milhões, menos cerca de 6,0% (€ 23,3 milhões) do que despendido em 2006;
- ◆ Quanto às “Despesas de Capital” o agrupamento mais relevante, representando cerca de 11,1% da despesa total, respeita aos “Activos Financeiros”, onde foram aplicados cerca de € 2.390,6 milhões, o que reflecte uma taxa de execução de 65,8% (42,1% em 2006) e denota, face ao ano anterior, uma variação positiva de 19,9%. De referir que a melhoria, face a 2006, do nível de execução orçamental se ficou a dever ao ajustamento efectuado no orçamento do agrupamento “Activos Financeiros”.

No Gráfico III.2 ilustra-se a evolução verificada nas principais despesas no período 2002/2007:

Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas



Fonte: CSS/2002 a CSS/2007

A.3) Execução das receitas e das despesas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social

A.3.1) Subsistema Previdencial – Repartição

As receitas totais arrecadadas, em 2007, por este subsistema cifraram-se em € 11.712,1 milhões, representando 50,6% das receitas totais deste subsector. Este valor traduz um nível de execução orçamental da ordem dos 100,4%, face à inscrição orçamental de cerca de € 11.669,3 milhões. A componente hegemónica é a relativa às “Contribuições para a Segurança Social”, que representa cerca de 93,2% (aproximadamente € 10.913,6 milhões) daquele volume global, a que corresponde uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,9%.

Do lado da despesa apuram-se gastos na ordem dos € 11.340,2 milhões, que correspondem a cerca de 52,7% da globalidade dos gastos realizados, denotando uma taxa de execução orçamental de 98,0%,

face aos cerca de € 11.573,1 milhões inscritos no orçamento corrigido. O agrupamento preponderante no total dos gastos é o relativo às Transferências Correntes”, significando 97,8%, ou seja, € 11.092,9 milhões (taxa de execução orçamental de 98,2%), sendo que 99,9% deste montante foi transferido para o subagrupamento “Famílias”.

A.3.2) Subsistema Previdencial – Capitalização

A receita total realizada pelo subsistema em epígrafe ascendeu a cerca de € 2.454,1 milhões (10,6% das receitas totais cobradas, em 2007), montante que traduz um nível de execução orçamental de 78,7% face ao orçamento corrigido na ordem dos € 3.119,6 milhões. Este subsistema encaixou um valor próximo de € 114,6 milhões (100% do montante orçamentado) proveniente de “Contribuições para a segurança social”, ao abrigo do n.º 1 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, 20 de Dezembro, ocorrência que, nos últimos anos, não acontecera, por se terem verificado condições económicas desfavoráveis.

Durante o ano de 2007 o IGFSS transferiu para o IGFCSS o montante de cerca de 634,0 milhões. Este valor desagrega-se da seguinte forma: € 114,6 milhões ao abrigo do n.º 1 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro e, complementarmente, do n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro; € 503,4 milhões provenientes de Saldos anuais do subsistema Previdencial; cerca de € 1,0 milhões¹, relativo à alienação de imóveis de 2006, faltando ainda transferir, o valor de € 506,4 milhares relativo a alienações de anos anteriores e o montante de € 669,1 milhares à data da elaboração do presente Parecer².

Relativamente às despesas, a dotação orçamental corrigida foi de € 3.638,4 milhões, tendo, de facto, sido aplicados cerca de € 2.394,2 milhões (11,1% das despesas totais), montante que traduz a mais baixa taxa de execução orçamental do OSS (65,8%). A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa respeita aos “Activos Financeiros”, cuja aplicação totalizou 99,8% daquela importância global, ou seja, cerca de € 2.390,5 milhões, reflectindo uma taxa de realização das despesas de 65,8%.

A.3.3) Subsistema de Solidariedade

As receitas deste subsistema inscritas no orçamento corrigido para 2007 ascenderam a cerca de € 3.377,4 milhões, tendo sido cobrados cerca de € 3.370,2 milhões (montante que significa 14,6% do total dos recursos financeiros auferidos pelo SSS), o que corresponde à realização de 99,8% dos valores previstos. O capítulo predominante deste subsistema respeita às “Transferências Correntes” oriundas da “Administração Central” do Estado que equivalem a 99,7% do valor total da receita arrecadada – cerca de € 3.360,6 milhões –, configurando um grau de execução orçamental de 99,8%.

O volume global das despesas realizadas ascendeu a, aproximadamente, € 3.282,0 milhões (cerca de 15,2% das despesas totais), valor que comparado com a dotação orçamental corrigida de € 3.361,5 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 97,6%. O agrupamento mais significativo deste subsistema, que atingiu, aproximadamente, 97,6% do total dos gastos, respeita às “Transferências Correntes”, fracção que corresponde a € 3.203,3 milhões e traduz uma taxa de execução orçamental uma décima acima da verificada para a totalidade do subsistema (97,7%).

¹ Valor transferido em 31/12/2007.

² Setembro de 2008.



A.3.4) Subsistema de Protecção à Família e PAEFF

O montante total da receita arrecadada por este subsistema totalizou € 3.858,1 milhões (16,7% do total das cobranças efectuadas pelo SSS), o que traduz, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido de cerca de € 3.930,9 milhões, uma taxa de cobrança de 98,1%. As componentes mais expressivas deste subsistema são as “Transferências Correntes” (€ 2.264,7 milhões) que significam 58,7% do volume global cobrado por este subsistema (correspondendo a uma taxa de execução orçamental de 94,4%); as “Contribuições para a segurança social” com, sensivelmente, € 1.341,5 milhões (34,8% do total), situando-se a respectiva taxa de execução orçamental nos 103,1%; e, finalmente, o “Saldo da gerência anterior” (cifrado em cerca de € 193,1 milhões) que representou 5,0% dos recursos financeiros totais auferidos.

As despesas realizadas ascenderam a cerca de € 3.009,1 milhões (14,0% das despesas totais realizadas no âmbito do Sistema de Segurança Social), montante que representa uma taxa de execução orçamental na ordem dos 92,2%. As “Transferências Correntes” com um montante de, aproximadamente, € 2.246,5 milhões correspondem a 74,7% daquele total e apresentam uma taxa de execução orçamental de 98,1%. A componente relativa aos “Subsídios” revela-se como a segunda mais expressiva deste subsistema, equivalendo a 23,2% do dispêndio total realizado no ano, ou seja, cerca de € 698,4 milhões, o que representa uma taxa de execução orçamental de cerca de 77,4%.

A.3.5) Sistema de Acção Social

A receita cobrada, em 2007, pelo Sistema de Acção Social ascendeu a cerca de € 1.750,0 milhões (7,6% da totalidade das receitas deste subsector), valor que reflecte um grau de execução orçamental de 99,4%. As “Transferências Correntes” são a principal parcela deste Sistema, significando cerca de 94,1% da sua totalidade (cerca de € 1.645,8 milhões), valor que configura uma taxa de execução orçamental de 99,7%. As “Receitas de Capital”, com um valor cobrado de cerca de € 19,6 milhões (60,0% do inscrito no orçamento corrigido) representam 1,1% daquele total, enquanto as demais parcelas (não considerando a integração do saldo de gerências anteriores que ascendeu a cerca de € 65,7 milhões, ou seja, 3,8% da receita total) significam, no seu conjunto, o remanescente 1% da receita total cobrada neste ano.

O total das despesas realizadas ascendeu a, aproximadamente, € 1.507,5 milhões – o valor mais reduzido (cerca de 7% do total dos gastos), comparativamente às despesas realizadas pelas outras áreas do SSS –, o que traduz um nível de execução orçamental de 89,1%. O agrupamento “Transferências Correntes” representa cerca de 88,0% da despesa total, ou seja, cerca de € 1.326,5 milhões, e um grau de realização das despesas previstas de 93,6%. A componente referente às “Despesas com o pessoal” exhibe o segundo maior volume de gastos aqui realizados, significando 6,6% do seu valor global, ou seja, um pouco menos de € 100,0 milhões, a que corresponde uma taxa de execução orçamental de 88,4%.

Ainda neste âmbito, salienta-se que no decurso dos trabalhos desenvolvidos, foram realizadas análises aos mapas de processamento das comparticipações às IPSS, tendo-se detectado incongruências nas regras de cálculo da coluna “saldo do acordo no mês”, quer no que respeita à desconformidade do seu tratamento entre os diversos centros distritais, quer no que concerne ao tratamento interno efectuado por cada um deles, em particular quanto à forma de inclusão do valor “de comparticipações anteriores”. O ISS confirmou a incorrecção na construção do mapa referido. Apesar desta situação revelar falhas ao nível do sistema de controlo interno, não produz qualquer impacto na execução orçamental.

A.4) Comportamento de longo prazo

No último quinquénio, a Taxa de Crescimento Média Anual (TCMA) da receita (4,1%) apresenta um crescimento mais acelerado que a da despesa (3,8%), um comportamento inverso ao verificado no quinquénio anterior, quando se deu um crescimento médio das despesas de 13,3% e das receitas de 12,9%. De um quinquénio para o outro, o crescimento médio, tanto nas receitas como nas despesas, diminuiu para menos de um terço, o que parece indicar uma relativa consolidação no movimento de expansão do sector, para além de que o crescimento das receitas acima das despesas é um dado importante na análise da sua sustentabilidade.

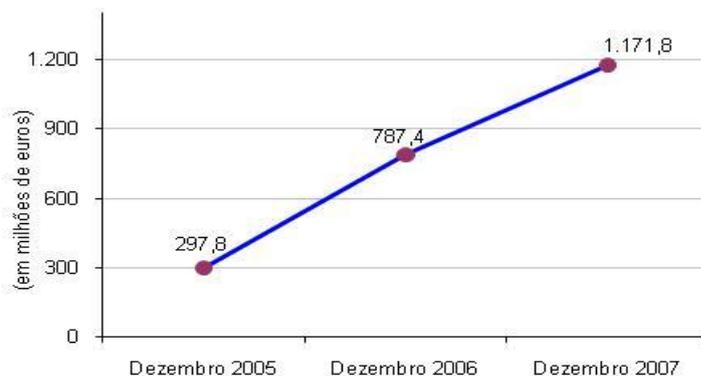
As “Contribuições e Quotizações” registaram, entre 2002 e 2007, uma TCMA de 4%, menos de metade da verificada nos cinco anos anteriores (8,2%), registando uma evolução de 7% do PIB em 1997, para 7,5% em 2002 e 7,6% em 2007. Por seu lado, as “Transferências Correntes do OE” evoluíram, em percentagem do PIB, de 1,9% em 1997, para 2,4% em 2002 e 3,6% em 2007. Este reforço do seu peso relativo traduz o crescente recurso ao financiamento da SS por esta via, verificando-se, entre 2002 e 2007, um ritmo médio anual de crescimento na ordem dos 12,1%, quando nos cinco anos anteriores havia sido de 12,7%.

As “Pensões” são a parcela mais significativa da despesa do SSS (7,4% do PIB em 2007 face a 6,2% em 2002) com uma TCMA que registou uma quebra de 9,0% para 7,5% do quinquénio 1997/2002 para o seguinte. A despesa com “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego” está entre as parcelas que mais cresceram no período, apresentando, no quinquénio 2002/2007, uma média de 9,1% (10,2% no período anterior) e o seu peso, face ao PIB, progrediu de 0,7% em 1997 para 1% em 2007. A “Acção Social” foi a terceira componente mais relevante da despesa efectiva em 2007, equivalendo a 0,9% do PIB (0,8% em 2002) e cresceu, em média, 15,1% entre 1997 e 2002 e 5,2% no quinquénio seguinte.

A.5) Saldos de execução orçamental

No final de 2007, o Saldo de Execução Efectiva Global do SSS atingiu cerca de € 1.171,8 milhões. Da análise dos montantes inscritos no Gráfico III.3 constata-se a ocorrência de um crescimento acentuado do saldo de 2005 para 2006, na ordem dos 164,4% (acréscimo absoluto de cerca de € 489,6 milhões), tendo esta grandeza, no período seguinte, apresentado novo incremento de cerca de 48,8%, traduzido num aumento em valor absoluto de cerca de € 384,3 milhões.

Gráfico III.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social





O crescimento verificado no Saldo de Execução Efectiva pode encontrar explicações nos seguintes factos:

- ◆ Num aumento das receitas da Segurança Social provocadas:
 - ◇ Ao nível das contribuições e quotizações, por, a partir de 1 de Janeiro de 2006, terem passado a estar abrangidos pela Segurança Social (e não pela Caixa Geral de Aposentações) os novos funcionários públicos e também por um aumento da eficácia do sistema ao nível da cobrança;
 - ◇ Por um maior esforço financeiro do Estado, dado que as transferências do OE subiram face ao ano anterior 5,7%, a que há ainda a acrescer as receitas do IVA que registaram, no mesmo período, um incremento de 4,0%.
- ◆ Numa desaceleração do crescimento das despesas da Segurança Social provocadas pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões, quer quanto a grande parte da prestações, sendo de salientar a quebra verificada, em 2007, nas despesas com os subsídios de desemprego (-7,8% relativamente a 2006), emprego e formação profissional (-14,7%) e subsídio de doença (-0,9%).

O subsistema Previdencial – Repartição apresenta um Saldo de Execução Efectiva negativo na ordem dos € 135,3 milhões, registando, ainda assim, uma melhoria, relativamente a 2006, da ordem dos 53,0%, enquanto o Saldo da parcela relativa à Capitalização se fixou em € 386,0 milhões, 83,4% acima do apurado no ano transacto. O subsistema Solidariedade registou um saldo de € 88,3 milhões, apresentando o maior acréscimo homólogo de todo o SSS (304,5%). O Saldo do subsistema de Protecção Familiar e das PAEFP fixou-se num valor próximo dos € 656,0 milhões, sendo o único que regista um crescimento negativo (18,6%) face ao ano anterior. Finalmente, o Sistema de Acção Social apresenta um Saldo de cerca de € 176,7 milhões, ostentando uma variação homóloga na ordem dos 73,4%.

Quadro III.2 – SS – Variação homóloga dos saldos globais de execução efectiva

(em milhares de euros)

Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social	Saldo Global de 2007	Saldo Global de 2006	Δ% Homóloga 2007/2006
Previdencial – Repartição	(135.270,0)	(287 520,5)	53,0%
Previdencial – Capitalização	386.027,6	210 527,2	83,4%
Solidariedade	88.291,5	(43 169,8)	304,5%
Protecção Familiar e PAEFP	655.981,4	805 657,3	(18,6%)
Sistema de Acção Social	176.722,6	101 913,7	73,4%
Total	1.171.753,2	787 407,9	48,8%

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

A.6) Cumprimento da lei do 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 quotizações dos trabalhadores e de contribuições das entidades empregadoras; e de *forma tripartida* através de quotizações 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.

Não foi possível aferir o cumprimento da lei do financiamento nos subsistemas, dado que à semelhança de anos anteriores a imputação do valor das contribuições foi realizado por métodos extra-contabilísticos e não existe informação disponível que permita verificar se o montante despendido pela Segurança Social no âmbito da convergência de pensões foi financiado pelo OE nos termos da lei. Por outro lado, o valor transferido pelo OE adicionado das receitas fiscais para o subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional ultrapassa os 50% o que poderá significar sobrefinanciamento do OE.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

O IGFSS tem procedido a transferências para entidades da Administração Central (Gabinete de Estratégia e Planeamento, Direcção-Geral da Segurança Social e Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social) sem que exista disposição legal para o efeito, pelo que se considera que a execução financeira destas transferências corresponde a pagamentos efectuados sem suporte legal para a realização das correspondentes despesas.

Recomendação 61 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação formulada em anteriores Pareceres no sentido de que as transferências do orçamento da segurança social para financiamento de acções, programas e/ou projectos das entidades beneficiárias se subordinem ao competente enquadramento legal, em cada ano económico.

Mantêm-se as reservas enunciadas em anteriores Pareceres quanto à verificação do cumprimento do financiamento por subsistemas, designadamente porque, por um lado, a imputação do valor das contribuições e quotizações foi sujeita a ajustamentos extra-contabilísticos, e, por outro, porque não existe informação disponível que permita verificar se o montante despendido pela Segurança Social no âmbito da convergência de pensões foi totalmente financiado pelo OE.

Não obstante o referido, a nova lei do financiamento para 2008 estipula que as contribuições e quotizações passem a constituir receita apenas do subsistema previdencial.

Recomendação 62 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres para 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 ao encargo do OE relativo à convergência de pensões.



B.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

Em 2007, ao nível da receita, verificou-se uma alteração significativa com a entrada em produtivo da aplicação que gere a conta corrente dos contribuintes “Sistema Integrado de Conta Corrente – GC”, a qual teve um significativo impacto ao nível da contabilização das receitas, tendo esta, maioritariamente, tido início apenas em Setembro e que, por via deste facto, provocou constrangimentos ao encerramento da Conta da Segurança Social de 2007. A demonstração desta situação pode ser aferida pelo elevado valor contabilizado em “contribuições por clarificar”, na ordem dos 94,2% do total da receita cobrada. Por outro lado, salienta-se a necessidade de recurso à contabilização manual da informação produzida no SEF por ausência da interface SEF-SIF e por falta de conclusão da programação de retorno SEF-GC para actualização das contas correntes de contribuintes.

Recomendação 63 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que se proceda ao levantamento das situações que levam à contabilização dos valores de contribuições e quotizações em clarificação de modo a assegurar a sua correcta contabilização e consequentemente garantir o adequado financiamento das entidades com base nestas receitas, bem como a conclusão e entrada em produtivo da interface SEF-SIF.

B.3) Economia, eficiência e eficácia

As transferências necessárias para suportar os encargos com as entidades da Administração Central carecem de adequado rigor em ordem a evitar a dispersão de disponibilidades do OSS.

Recomendação 64 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação formulada ao IGFSS, IP no anterior Parecer para que este adopte para as transferências a efectuar do OSS para financiamento das entidades da Administração Central (com excepção do financiamento baseado em percentagem de contribuições) igual procedimento ao seguido para as instituições de segurança social, isto é, as entidades devem ser financiadas pelas importâncias estritamente indispensáveis aos pagamentos, solicitando a devolução de saldos excedentários, nos casos em que a lei não disponha em contrário.

Não obstante a melhoria verificada no exercício de 2007 e 2008 quanto à transferência de verbas para o FEFSS de receitas derivadas da alienação de imóveis e de uma parcela do saldo do subsistema Previdencial constata-se que, durante o exercício de 2007, não foram transferidas todas as receitas oriundas da alienação de imóveis ocorridas em anos anteriores, existindo, em Setembro de 2008, uma importância por transferir no valor de € 669,1 milhares, e a transferência da última parcela do saldo do subsistema Previdencial de 2006 (€ 153,4 milhões) só ocorreu em Dezembro de 2007.

Recomendação 65 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação de que todas as receitas provenientes da alienação de imóveis e, bem assim, o saldo do sistema previdencial sejam transferidos para o FEFSS logo após a sua arrecadação e o fecho de contas, respectivamente.

B.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Tendo em conta que a fiabilidade e correção 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 recomendou no Parecer sobre a CGE de 2005 (Recomendação 133-PCGE/2005) a urgente conclusão dos projectos em causa, posição que reiterou nos 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 permitisse ultrapassar a grave situação existente e Parecer sobre CGE de 2006 (Recomendação 81-PCGE/2006).

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, comunicou ao Tribunal, trimestralmente, durante o ano de 2007, o ponto de situação sobre a evolução do Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social. O Tribunal, no âmbito dos relatórios de acompanhamento da execução do OSS, avaliou a evolução destes trabalhos, tendo chegado à conclusão que até ao final de 2007, o objectivo determinado no despacho do SESS, que consistiu em “*garantir o desenvolvimento integral do projecto*”, não foi atingido, embora tenha sido visível, em particular nos últimos meses do ano de 2007, uma evolução positiva, designadamente no que concerne à recuperação dos atrasos de contabilização em SIF, sendo, este progresso, consequência, em particular, do facto de, a partir de Novembro de 2007, se ter verificado a centralização do processo de integração contabilística em SIF das prestações processadas por todos os Centros Distritais do Continente.

No exercício de 2007 ainda não se obteve em SIF a correcta distribuição da receita de contribuições e quotizações pelos subsistemas de segurança social a que são afectas, tendo o apuramento da sua distribuição sido efectuado de acordo com o peso relativo do valor registado em cada uma das taxas contributivas no total dos créditos de contribuições compensados e registados em SGC.

No âmbito do acompanhamento da execução do OSS realizado pelo Tribunal, verificou-se que, durante o ano de 2007, ainda persistiram factores limitativos ao bom funcionamento do SIF, dos quais de salientam os seguintes:

- ◆ Incumprimento, por parte da generalidade das entidades que integram o perímetro de consolidação, das datas determinadas pelo IGFSS para o encerramento dos períodos contabilísticos;
- ◆ A alteração sucessiva aos dados financeiros fornecidos, mensalmente, ao IGFSS pelas instituições de segurança social (dados do SIF mais dados contabilizados manualmente), uma vez que não tem sido possível realizar o acompanhamento via SIF (a informação disponível não está completa), impelindo o IGFSS a efectuar-lo recorrendo a procedimentos extra-contabilísticos (folha de cálculo). Assim, não havendo respeito pelo encerramento dos períodos contabilísticos, os valores da execução orçamental vão sendo modificados conforme decorrem os acertos, alterando todos os meses em aberto os respectivos montantes.

Apesar dos esforços realizados e dos progressos obtidos para implementação integral dos sistemas que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da Segurança Social bem como as interfaces que os interligam, os sistemas ainda não produzem de forma automática os Mapas legais que espelham a execução orçamental.



Recomendação 66 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação constante de anteriores Pareceres, sobre a urgente conclusão dos Projectos que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da Segurança Social.

3.3 – 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 2007, 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 4 sobre a Caixa Geral de Aposentações).

A) Visão Global

As operações de consolidação têm por base os documentos de prestação de contas, remetidos ao IGFSS, no âmbito da Circular Normativa n.º 2/2008, de 29 de Janeiro, como entidade responsável pela elaboração da conta consolidada, competência que lhe é conferida nos termos da alínea c) do art.º 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 639/2007, de 30 de Maio.

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 permitisse ultrapassar a grave situação então existente.

O Tribunal acompanhou, nos termos atrás relatados, a sequência dada a essa recomendação, tendo concluído que, à semelhança de anos anteriores, persistiram, em 2007, situações de projectos por concluir, designadamente:

- ◆ Ainda não se encontravam implementadas todas as funcionalidades das interfaces entre o GC e o SIF;
- ◆ Encontrava-se em desenvolvimento a interface entre o SEF, GC e o SIF;
- ◆ Ainda não se encontrava em funcionamento o módulo de consolidação do SIF.

A.2) Processo de consolidação patrimonial

A consolidação patrimonial da CSS foi efectuada pelo método de consolidação integral, sendo as demonstrações financeiras das instituições que integram o perímetro de consolidação agregadas a 100% à excepção da:

- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi que consolida parcialmente na parte articulada;
- ◆ 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 patrimonial de 2007 decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, por ainda não se encontrar concluída a funcionalidade prevista no SIF, que visa suportar automaticamente o processamento destas operações, isto é, todas as operações com vista à consolidação foram realizadas fora do sistema com recurso a folha de cálculo *Excel*.

No que concerne ao ISS foram eliminados os movimentos intra-subentidades e com a própria subentidade pelo IGFSS, tendo, com esta operação, sido apurados “saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar”, no valor de € 17.025.190,87, relevados a débito da conta 57 – *Reservas legais*.

Os verbetes que suportam os movimentos de correcção às contas individuais que instruíram o dossier de consolidação, disponibilizado ao TC, não continham documentação justificativa dos movimentos efectuados, situação que foi ultrapassada junto do IGFSS.

Da documentação analisada verificou-se que existem movimentos, num total de € 332,5 milhares que resultam de correcções efectuadas nas demonstrações financeiras do IGFSS, do CNPRP, do Centro Distrital de Faro e da RAM e que decorrem de regularizações às contas de custos e de proveitos por contrapartida da conta 59 – *Resultados transitados* por falta de correspondência com a entidade parceira.

Após as operações de consolidação foi apurado o valor de (-) € 5.803.756,42, que resultaram de situações não reconciliadas com reflexo nas contas que se indicam no quadro seguinte:

Quadro III.3 – SS – Diferenças de conciliação

(em euros)

Massas patrimoniais	Diferenças de consolidação	Valor
Terceiros	268 – Outros devedores e credores ⁽¹⁾	(288.829,55)
Fundos Próprios	577 – Reservas decorrentes de transferência de activos	(5.514.926,86)
Total		(5.803.756,42)

(1) Falta de compensação de dívidas activas e passivas

Fonte: IGFSS – Dossier de Consolidação



Tomando por base as diferenças de consolidação apuradas no exercício de 2007, em comparação com as evidenciadas na CSS do ano anterior, denota-se um esforço por parte do IGFSS no sentido de aprofundar o método de consolidação.

A.3) Balanço consolidado

A.3.1) Evolução da situação económico financeira

O Quadro III.4 evidencia para o triénio 2005/2007 os grandes grupos patrimoniais do Balanço consolidado, permitindo observar as variações ocorridas, em termos brutos e percentuais, bem como o respectivo peso relativo em 2007.

Para o período considerado, assinala-se ainda o seguinte:

- ◆ O Balanço apresentado para o exercício de 2007 foi objecto, pela própria Segurança Social, de uma correcção, ainda não publicada¹, à subavaliação do Activo e do Passivo, decorrente do facto de, no processo de consolidação, o lançamento da transferência da conta 271156 – *Outras transferências – Ministério da Agricultura, e Pescas*, para a conta 268241339 – *Devedores por outras transferências correntes – Serviços e Fundos Autónomos – Outros programas*, da dívida do referido Ministério, no montante de € 84.519.452,26, ter sido relevado, no Passivo quando deveria ter sido contabilizado no Activo, originando uma compensação de saldos da conta 268 – *Outros devedores e credores*, ficando o Activo e o Passivo subavaliados no mesmo montante;
- ◆ Em 31 de Dezembro de 2007, o património da Segurança Social, avaliado através do Activo líquido total, ascende a € 11.597,3 milhões. O decréscimo de 1,4%, relativamente ao ano anterior, que, em termos absolutos ascende a cerca de € 165.506,4 milhares, derivou, essencialmente, do efeito conjugado da diminuição dos “Terceiros”, no montante de (-) 1.091.686,3 milhares (-38,1%), do acréscimo das “Disponibilidades”, em € 1.016.439,9 milhares (+12,5%), e do decréscimo de 40,1% verificado nos “Acréscimos e diferimentos”, no valor de € 106.021,7 milhares;
- ◆ No Passivo, que totalizou € 726.432,7 milhares, regista-se um decréscimo de 0,9% face a 2006, situação inversa à verificada no período homólogo anterior, resultante, essencialmente, da diminuição das dívidas a terceiros e especialização do exercício.

¹ Mas, comunicada à Direcção-Geral do Orçamento para os devidos efeitos por ofício do IGFSS n.º 12360/2008, de 17/07/2008.

Quadro III.4 – SS – Evolução da situação financeira da Segurança Social

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2005	2006	2007		Variação 2007/06	
			Valor	%	Absoluta	%
Activo Líquido						
Imobilizado	479 936,0	516 836,2	532 939,8	4,6	16 103,6	3,1
Existências	1 874,2	2 076,8	1 734,9	0,0	(341,9)	(16,5)
Dívidas de Terceiros	1 916 971,0	2 864 042,2	1 687 836,5	-	(1 176 205,7)	-
Dívidas de Terceiros (valor corrigido)	-	-	1 772 355,9	15,3	(1 091 686,3)	(38,1)
Disponibilidades	7 211 765,5	8 115 281,2	9 131 721,1	78,7	1 016 439,9	12,5
Acréscimos e Diferimentos	226 526,3	264 584,3	158 562,6	1,4	(106 021,7)	(40,1)
Total (publicado na CGE)	9 837 073,0	11 762 820,7	11 512 794,9	-	(250 025,8)	
Total (valor corrigido)	-	-	11 597 314,3	100	(165 506,4)	(1,4)
Fundos Próprios e Passivo						
Fundos Próprios	9 360 947,3	11 029 420,9	10 870 881,6	93,7	(158 539,3)	(1,4)
Passivo	476 125,6	733 399,8	641 913,3	-	(91 486,5)	-
Passivo (valor corrigido)	-	-	726 432,7	6,3	(6 967,1)	(0,9)
Total (publicado na CGE)	9 837 072,9	11 762 820,7	11 512 794,9		(250 025,8)	
Total (valor corrigido)	-	-	11 597 314,3	100	(165 506,4)	(1,4)

Fonte: Contas da Segurança Social

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. Por outro lado, verificou-se que a SS da Região Autónoma da Madeira não cumpriu o princípio contabilístico da prudência.



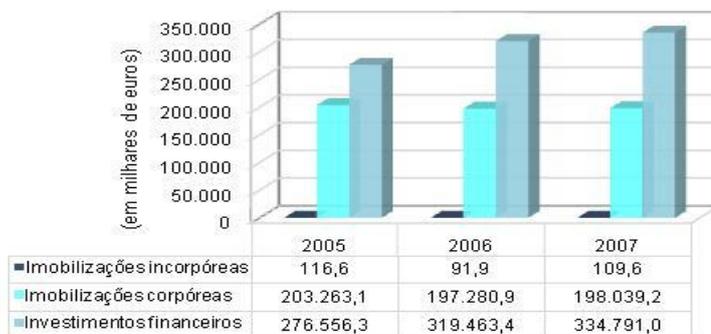
A.3.1.1) Activo

Observa-se que a situação financeira e patrimonial apresentada nas Contas consolidadas da Segurança Social mantém na sua estrutura uma composição semelhante à de anos anteriores.

A.3.1.1.1) Imobilizado

Em 31 de Dezembro de 2007, verifica-se que as “Imobilizações incorpóreas”, as “Imobilizações corpóreas”, depois de deduzidas as amortizações, e os “Investimentos financeiros” líquidos de amortizações e provisões, registaram crescimentos de 0,4%, 19,3% e 4,8%, respectivamente, evolução essa que se evidencia no Gráfico III.4.

Gráfico III.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido



Fonte: CSS/2005 a CSS/2007

Os bens relevados no Imobilizado estão parcialmente valorizados nos termos definidos no POCISSSS, tendo sido aplicado às amortizações o método das quotas constantes previsto na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril.

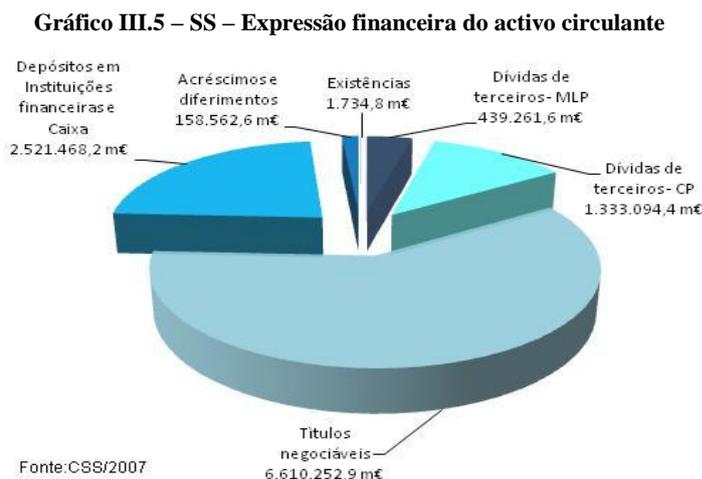
A acção de verificação desenvolvida nesta área, que decorreu no IGFSS, no II, e no ISS permitiu confirmar que, apesar dos esforços desenvolvidos por estas entidades no sentido de acatar as recomendações anteriormente formuladas, subsistem, ainda, diversas situações (relacionadas com, nomeadamente: o processo de inventariação, a titularidade, a valorização e registo contabilístico dos imóveis, a não completa segregação entre o imóvel e o respectivo terreno e a não alteração do “Imobilizado em curso” para “Imobilizado”, assim como com a necessidade de introduzir alterações ao SIF e completar a informação nele disponível) com impacto ao nível:

- ◆ Da fiabilidade e adequada relevação da informação nas Demonstrações financeiras, que não evidenciam de forma “verdadeira e apropriada” os activos corpóreos; e
- ◆ Do controlo e salvaguarda dos activos, devido a lacunas existentes nos respectivos sistemas de controlo interno, o que mitiga a sua fiabilidade.

Mantém-se, por isso, a posição de reserva geral, neste domínio, expressa em anos anteriores pelo Tribunal, em sede de Parecer.

A.3.1.1.2) Circulante

O Activo circulante correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, representa 95,4% do Activo líquido da CSS de 2007, sendo a parcela mais significativa constituída por “Títulos negociáveis” (57%), seguindo-se “Dívidas de terceiros” com 15,3% e “Depósitos em instituições financeiras e Caixa” (21,7%), não apresentando expressão relevante o grupo patrimonial “Existências”. Estes activos assumem a imagem constante do Gráfico III.5:



A.3.1.1.2.1) Terceiros

A classe “Terceiros”, em 2007, representa 29,3% no Activo circulante bruto do Balanço da CSS, tendo sido objecto de alteração da política contabilística que lhe está associada, apresentando após essas correcções, a seguinte estrutura:

Quadro III.5 – SS – Dívidas de terceiros

(em milhares de euros)

Terceiros	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
Dívidas de terceiros – Médio e longo prazo	2.660.109,9	2.305.367,7	354.742,2
Correcção “Outros devedores”	84.519,5		84.519,5
Subtotal	2.744.629,4	2.305.367,7	439.261,7
Dívidas de terceiros – Curto prazo	1.475.443,3	142.349,0	1.333.094,3
Total	4.220.072,7	2.447.716,7	1.772.356,0
Varição 2007/2006	32,95%		(38,12%)

Fonte: Relatório Analítico da CSS de 2007

Decorre do quadro uma perspectiva aparentemente contraditória, isto é, em 2007 verifica-se um aumento das dívidas de terceiros na ordem dos 33%, em termos brutos, quando, por aplicação do princípio contabilístico da prudência, o IGFSS constituiu provisões em 2007 em valor superior a € 2,1



milhões, que tiveram como impacto uma redução do Activo líquido de 38,1%, pelo que, em 31/12/2007, à dívida bruta, no total de € 4.220.072,7 milhares, corresponde uma dívida em termos líquidos de € 1.772.356 milhares, equivalente a 42% daquele valor.

Assim, analisadas em conjunto, as “Dívidas de terceiros – Médio, longo e curto prazo”, representam 29,3% do Activo bruto total, com um valor de € 4.220,1 milhões, tendo sido constituídas provisões acumuladas por € 2.447,7 milhões, pelo que em termos líquidos estas dívidas representam 15,3% do Activo líquido, no montante de € 1.772,4 milhões.

Quadro III.6 – SS – Evolução das dívidas de terceiros no activo bruto

(em milhões de euros)

Contas	Activo líquido		2007			
	2005	2006	Activo bruto	Provisões	Activo líquido	
					Valor	%
Contribuintes c/c	1 287,0	2 184,8	680,7	0,0	680,7	38,4
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	155,2	3,0	2 193,6	2 003,4	190,1	10,7
Prestações sociais a repor	177,5	379,1	458,6	218,1	240,5	13,6
Outros devedores	528,3	604,7	884,8	226,2	658,6	37,2
Outras dívidas de terceiros	2,0	2,6	2,4	0,0	2,4	0,1
Total	2 150,0	3 174,2	4 220,1	2 447,7	1 772,4	100
Varição homóloga (%)	8,7	47,6			(44,2)	
Activo bruto total	10 425,2	12 436,0	14 421,2			
% / Activo bruto total	20,6	25,5	29,3			

Fonte: Contas da Segurança Social

Relativamente à natureza e evolução do conjunto das dívidas constantes do Quadro III.6, há a assinalar o seguinte:

- ◆ No total das dívidas de Contribuintes regista-se um aumento de 31,4%, relativamente ao período homólogo anterior. Contudo, em 2007, importa realçar a evidência da dívida relevada em “Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa”, por transferência de “Contribuintes c/c”, tendo esta alteração provocado nesta conta um aparente decréscimo na ordem dos 68,8%, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro III.7 – SS – Dívidas de contribuintes

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio, longo e Curto prazo)	2006	2007	Variação 2007/06	
			Valor	%
212 – Contribuintes c/c	2 184 752,1	680 720,2	(1 504 031,9)	(68,8)
2181 – Cobranças em atraso – Contrib. de cobrança duvidosa	309,1	308,3	(0,8)	(0,3)
2182 – Cobranças em litígio – Contrib. de cobrança duvidosa	45,4	2 190 704,5	2 190 659,1	4 825 240,3
2142 – Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	0,0	0,0
Total	2 185 824,7	2 872 451,1	686 626,4	31,4

Fonte: Relatório Analítico da CSS de 2007

O quadro anterior, reflecte alguns movimentos extraordinários relativos a regularizações de procedimentos, tais como:

- ◇ Correção à estimativa de proveitos de contribuições efectuada em 2002, no montante de € 2.127,1 milhões, por débito da conta 59 – *Resultados transitados – Correções de grande significado*, por força da implementação do Sistema de Gestão de Remunerações/GR desde 2003 e da Conta Corrente SICC-GC em 2007, facto que resultou na recuperação das Declarações de Remunerações com falta de processamento, registo em Conta Corrente e lançamento em SIF;
- ◇ Contabilização do valor das Declarações de Remunerações das Caixas de Previdência que ainda não se encontrava registado no SIF o que constituiu uma, subavaliação do valor em dívida de € 1.343,8 milhões, desde 2002;
- ◇ Correção no valor de € 39,4 milhões a débito da conta 212 – *Contribuintes c/c* por crédito da conta 51 – *Património*, com o objectivo de proceder à reconciliação dos saldos da conta corrente de contribuições e reflectir o valor no Balanço, face à conclusão do processo de MIGRAÇÃO da informação residente nas diversas bases de dados, obtendo-se deste modo, a consolidação de toda a informação na conta corrente SICC/GC.
- ◆ O valor total contabilizado em “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” de € 2.193,6 milhões, integrando na quase totalidade dívidas de contribuintes de cobrança duvidosa, não é comparável com os anos anteriores, dado que, até 2006, as dívidas de cobrança duvidosa¹ eram registadas pelo IGFSS e pela RAA na conta 212 – *Contribuintes c/c*;
- ◆ Em 31 de Dezembro de 2007, o cômputo global de prestações sociais a repor ascende a € 458,6 milhões e sobre 47,6% deste montante foram constituídas provisões, no valor de € 218,1 milhões, salientando-se ainda a subsistência de problemas de classificação por natureza de montante significativo destas provisões;
- ◆ Em “Outros devedores” releva-se o valor de 884,8 milhões, suscitando-se dúvidas quanto ao grau de cobrabilidade das mesmas e verificando-se deficiências na constituição das correspondentes provisões;
- ◆ 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 € 2,4 milhões em

¹ A RAM por constrangimentos informáticos não procedeu ao apuramento do valor das dívidas em mora superior a 6 meses, facto que determinou também a não constituição de provisões.

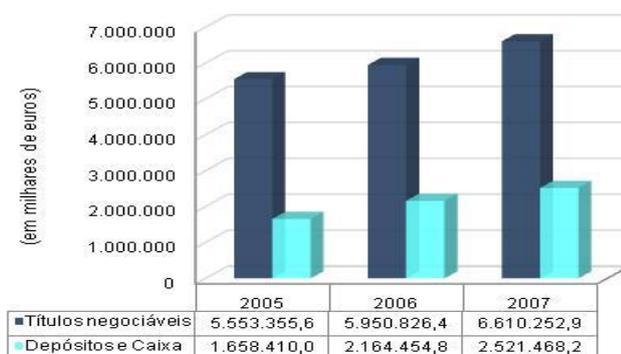


termos brutos. O decréscimo registado decorre essencialmente da diminuição de “Clientes c/c”, onde se registam essencialmente dívidas decorrentes da alienação de imóveis, que passou de € 890,4 milhares para € 59,1 milhares.

A.3.1.1.2.2) Disponibilidades

O grupo patrimonial “Disponibilidades” constituiu-se como o grupo hegemónico do Activo líquido representando 78,7% do total, com uma expressão financeira de € 9.131,7 milhões, apresentando-se repartido conforme se indica:

Gráfico III.6 – SS – Evolução de disponibilidades



Fonte: CSS/2005 a CSS/2007

Os “Títulos negociáveis”, são, na totalidade, objecto de gestão no âmbito da actividade do IGFCSS, estando representados em 75,6% por TDP – Títulos da dívida pública. No cumprimento do princípio da unidade financeira do SSS, o IGFSS detém 67,3% da liquidez imediata do sistema. Na CSS o total inscrito em “Depósitos e Caixa” encontra-se repartido por depósitos a prazo (64,6%) e depósitos à ordem (35,2%) sendo o restante representado em numerário (cerca de € 6 milhões).

Relativamente à natureza destes activos há, ainda, a assinalar:

- ◆ O ISS em 31 de Dezembro de 2007 releva em “Caixa” cerca de € 5 milhões e em “Depósitos à ordem” € 34,5 milhões, no valor total de € 36,5 milhões (1,6% do total), a Região Autónoma dos Açores, com 5,7%, no valor de € 144,4 milhões, contabiliza € 99,1 milhões em depósitos à ordem e € 45 milhões em depósitos a prazo;
- ◆ Com vista à concretização dos objectivos do IGFSS de maximização da rentabilidade dos excedentes de tesouraria, através de aplicações financeiras junto do sistema bancário, o IGFSS detinha à data do balanço um portfólio de 44 aplicações financeiros cujo montante ascendia a € 1.392,8 milhões, aplicadas por períodos de imobilização que oscilam entre cerca de um e três meses, condição que, associada ao comportamento do mercado financeiro, permitiu obter uma taxa de rentabilidade de 6,31%.

No sentido de compaginar os montantes existentes em depósitos bancários, à data de 31/12/2007, e os reflectidos na contabilidade e evidenciados no Balanço, de 2007, procedeu-se à análise da documentação que acompanhou as contas de gerência do IGFSS, do IGFCSS e do ISS, entidades

detentoras de 91,5% dos depósitos bancários (83,8% em depósitos à ordem e 96% em depósitos a prazo). A análise realizada permitiu concluir o seguinte:

- ◆ O IGFSS não apresentou documento comprovativo de reconciliações bancárias individuais e respectivos extractos bancários para 23 contas, no montante global de € 184.425.121,23, verificando-se também uma pequena divergência (€ 2.466,34) apurada entre o saldo contabilístico reflectido nas reconciliações bancárias e no valor reflectido no Balanço;
- ◆ No ISS esta divergência é mais significativa (€ 636.866,90), verificando-se outras, que embora sem reflexos no Balanço, exibem discrepâncias entre as partes (mapas justificativos de reconciliação bancária) e o todo (sínteses de reconciliação bancária) para cada subentidade;
- ◆ Em ambas as instituições existem contas bancárias com movimentos por reconciliar desde 2001, devendo os serviços providenciar pela sua regularização, designadamente, quanto se trate de cheques ou outros valores a pagar dando um prazo aos interessados para o seu levantamento, findo o qual aqueles devem ser cancelados por via de comunicação à instituição de crédito, após o que deverá ser dada entrada das importâncias em receita, sem prejuízo dos interessados virem posteriormente a fazer valer os seus direitos.

Encontra-se em curso o processo de implementação da tesouraria única da segurança social, embora o projecto de diploma regulador, destinado a estabelecer quadro legal em que a mesma funcionará, ainda se encontre em fase de apreciação ao nível governamental.

A.3.1.1.2.3) Acréscimos e diferimentos

O apuramento das operações de especialização do exercício, depois de efectuados os movimentos de consolidação, em 2007, traduziu-se numa diminuição do Activo de 0,9%, apresentando-se no quadro seguinte a expressão financeira para o triénio 2005/2007:

Quadro III.8 – SS – Evolução dos acréscimos e diferimentos

(em euros)

Designação	271 – Acréscimos de proveitos			272 – Custos diferidos		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Operações de especialização	283 426 404,93	308 996 081,85	281 179 690,60	9 960 714,05	8 171 600,87	8 157 374,02
Movimentos de consolidação	(66 190 769,68)	(51 658 632,65)	(129 771 148,98)	(670 067,45)	(924 745,55)	(1 003 280,11)
Total no Activo	217 235 635,25	257 337 449,20	151.408.541,62	9 290 646,60	7 246 855,32	7.154.093,91

Fonte: CSS de 2005 a 2007

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.

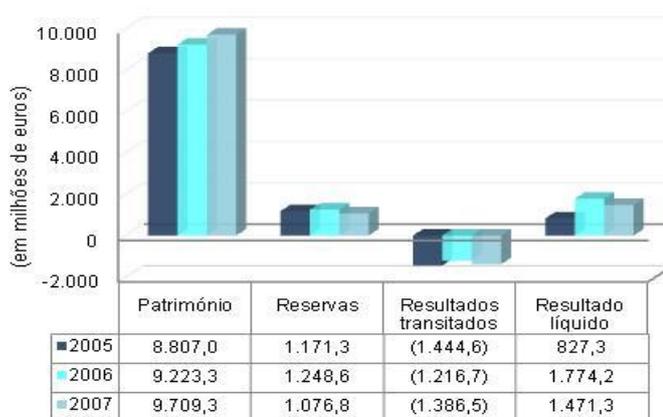


A.3.1.2) Fundos Próprios

Em 2007, os Fundos Próprios atingiram o total de € 10.870,9 milhões, apresentando um decréscimo de 1,4% no valor de (-) € 158,5 milhões, relativamente ao período homólogo de 2006, depois de ter registado sucessivos aumentos anuais, resultante, sobretudo, da variação ocorrida no “Resultado líquido do exercício” e nos “Resultados transitados”.

A evolução dos “Fundos Próprios”, em termos consolidados, no triénio 2005/2007, é a seguinte:

Gráfico III.7 – SS – Evolução dos Fundos Próprios



Fonte: CSS/2005 a CSS/2007

Incluiu-se, graficamente, no conjunto Património as contas 51 – Património (€ 9.701,7 milhares), 55 – Ajustamentos de partes de capital em empresas (€ 229,6 milhares) e 56 – Reservas de reavaliação (€ 7.354,4 milhares).

O Património da Segurança Social constitui a componente preponderante dos Fundos Próprios da CSS (89,3%), na qual assume preponderância o IGFSS, com € 3.199,3 milhões e o IGFCSS com € 6.497,9 milhões.

A componente “Reservas” ascendeu em 2007 a € 1.076,8 milhões, destacando-se:

- ◆ As “Reservas legais” representam 9,2% e, relativamente a 2006, registam um decréscimo de 14,6%, no valor de € 170,8 milhões, explicado essencialmente por: saldo devedor por reconciliar apurado na eliminação das operações recíprocas entre as subentidades do ISS, no valor de € 17.025.190,87, e saldo devedor de € 5.514.926,86 apurado entre o ISS e as restantes instituições do perímetro, e por outro lado, em resultado do movimento a débito, de correcção às demonstrações financeiras da RAM, no valor de € 27.344.890,51¹;
- ◆ As “Reservas estatutárias” que ascendem a € 75,0 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 € (-) 911,1 milhares, ascendem a € 49,5 milhões, e ao FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos (€ 25,5 milhões). A redução das reservas, no montante

¹ Refere-se à contabilização, em 2007, da rectificação do saldo da conta “212 – Contribuintes c/c”, conforme Circular Normativa do IGFSS, n.º 17/2005, de 29/12/2005, resultante da reconciliação entre os saldos dos sistemas auxiliares de conta corrente e os saldos do sistema SIF.

referido, de € 911,1 milhares, apenas teve origem nos saldos de gerência do Fundo da ex-Caixa Sindical de Previdência do Pessoal dos Seguros (deficitário) e do Fundo da ex-Caixa Sindical de Previdência do Pessoal da Indústria de Lanifícios (excedentário), o que implicou uma redução e um aumento das reservas dos respectivos Fundos, no mesmo montante. Realça-se o facto da não evidência de movimento para todos os outros.

Os “Resultados transitados” apresentam um saldo final devedor de € 1.386,5 milhões, exibindo uma variação negativa de € 169,8 milhões, em consequência de regularizações efectuadas.

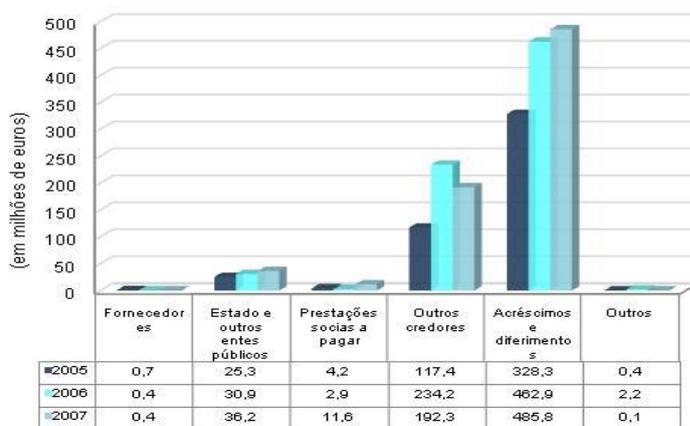
Em 2007 o “Resultado líquido do exercício” apresenta um saldo credor de € 1.471,3 milhões que, relativamente ao ano anterior, relevado por € 1.774,2 milhões, representa um decréscimo de 17,1%.

Tal variação resultou da evolução desfavorável dos resultados operacionais em que os custos superaram os proveitos em € 842,6 milhões, facto que ocorreu por duas ordens de razões como se verá adiante.

A.3.1.3) Passivo

O Passivo consolidado em 2007 representa 4,2%, contra 6,2% em 2006, no total do 2.º membro do Balanço, ascendendo a € 726,4 milhões.

Gráfico III.8 – SS – Evolução do Passivo



Fonte: CSS/2005 a CSS/2007

Relativamente à natureza destes passivos há, ainda, a assinalar o seguinte:

- ◆ O total agregado das responsabilidades relevadas em “Outros credores” pelas instituições consolidadas (€ 612,5 milhões) foi objecto de movimentos de consolidação (eliminação de dívidas activas e passivas) que reduziram o seu valor em 68,6%, perfazendo € 192,3 milhões;
- ◆ Em “Acréscimos de custos” no total de € 53,2 milhões, a maior parcela respeita a remunerações a liquidar (€ 45,8 milhões), designadamente pelo direito a férias, subsídio de férias e encargos sociais;



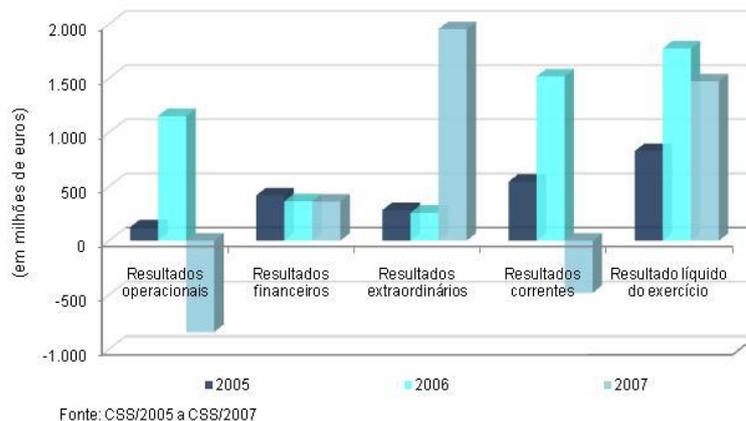
- ◆ Em “Proveitos diferidos”, no total € 432,6 milhões, 82,3% reflectem-se na utilização futura de recursos em acção social das transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, relativas aos lucros de jogos sociais, correspondendo o restante (14,1%) aos saldos dos programas com dotação própria (FSE, FEDER e PIDDAC-OE).

A.4) Demonstração de resultados

A.4.1) Evolução dos resultados no triénio 2005/2007

Em termos comparativos, a Demonstração de resultados consolidados, no triénio 2005/2007, apresenta a seguinte composição:

Gráfico III.9 – SS – Evolução dos resultados da Conta da Segurança Social

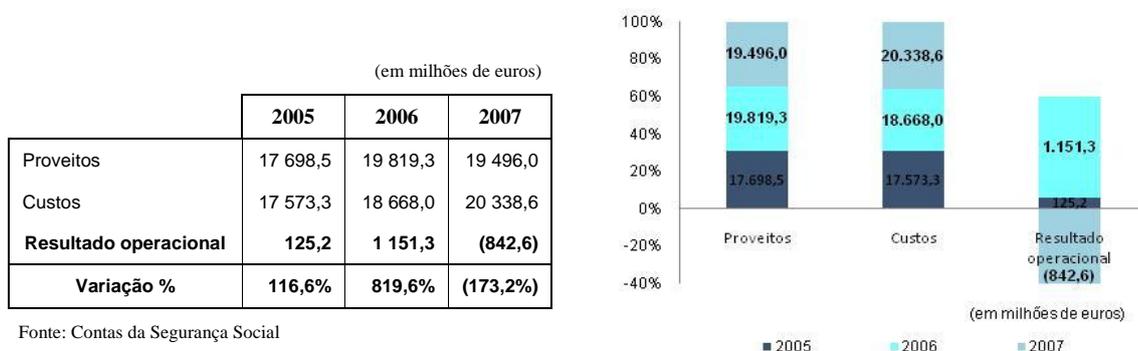


Nos pontos seguintes, apresenta-se uma análise da estrutura dos proveitos e dos custos, sua evolução no triénio 2005/2007, e a decomposição por natureza das parcelas mais significativas que determinam o saldo credor da conta 88 – *Resultado líquido do exercício*. Para o apuramento destes resultados contribuíram, essencialmente, os Resultados operacionais que ascenderam a (-) € 842,6 milhões por força da constituição/reforço das provisões de cobrança duvidosa em 2007.

A.4.1.1) Resultados operacionais

Em 2007, os resultados operacionais, cifrando-se em (-) € 842.560,5 milhares, indicam que os proveitos operacionais registados em 2007 foram inferiores em (-) 4,1%, relativamente aos custos da mesma natureza e do mesmo ano.

Gráfico III.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais



Fonte: Contas da Segurança Social

O apuramento deste resultado, em função dos proveitos e ganhos e dos custos e perdas gerados no ano, suscita os seguintes comentários:

- ◆ Os “Impostos e taxas” representam 65,6%, do total dos proveitos, totalizando € 12.792,1 milhões e evidenciando um decréscimo de 2,6% relativamente a 2006 (contra um crescimento de 11,3% no período homólogo anterior). Este grupo de contas releva as receitas que regra geral se renovam todos os períodos financeiros, designadamente os proveitos com origem em receitas de contribuições e quotizações declaradas à Segurança Social e receitas fiscais (IVA);
- ◆ As “Transferências e subsídios correntes obtidos” visam reflectir a origem dos recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, geridos na quase totalidade pelo IGFSS por via das competências que lhe estão atribuídas no âmbito da gestão e controlo financeiro do OSS. Em 2007, o total transferido ascendeu a € 6.629,3 milhões, representou 34% do total dos proveitos e ganhos e cresceu 0,04%, relativamente a 2006;
- ◆ Em 2007, o total de “Outros proveitos e ganhos operacionais obtidos” totalizou € 74,8 milhões, apresentando, relativamente a 2006, um crescimento de 24,8%, referente a: “Vendas e prestações de serviços” (€ 21.151,6 milhares), “Proveitos suplementares” (€ 80,4 milhares) e “Outros proveitos e ganhos operacionais” (€ 53.526,9 milhares);
- ◆ Em “Transferências correntes concedidas e prestações sociais” encontra-se relevada a quase totalidade dos custos e perdas operacionais do ano assumidos pela Segurança Social, no valor de € 18.455,9 milhões, representando 90,7% do total e evidenciando uma tendência crescente, embora com menor peso no ano em análise. A variação registada, de 2,2%, foi inferior à verificada no período homólogo anterior (6,1%);
- ◆ As “Provisões do exercício” registam a constituição e/ou reforço de provisões sobre dívidas de terceiros de cobrança duvidosa que ascenderam a € 1.372,2 milhões (87,5 % do total relativos a cobranças em litígio), dando cumprimento a uma recomendação do Tribunal de Contas;
- ◆ As restantes contas integram os custos e perdas operacionais que, no conjunto, representam apenas 2,0% do total, e respeitam aos custos de estrutura do Sistema, designadamente, custos com pessoal (1,5%), com uma trajectória decrescente;
- ◆ 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

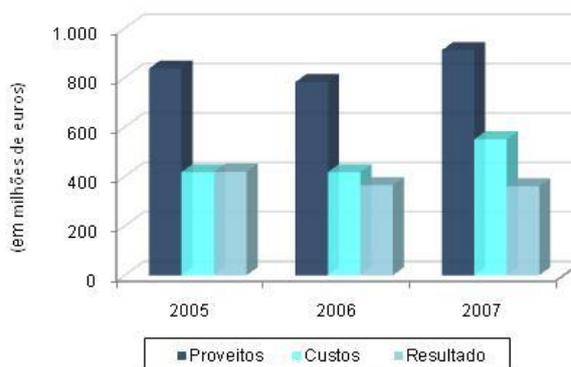
Em 2007, o resultado financeiro apurado manteve-se ao nível do ano anterior, no total de € 360,8 milhões, com uma variação em termos relativos de apenas (-) 1%, quando, no período homólogo anterior tinha registado um decréscimo de 13,1%.

Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros

(em milhões de euros)

	2005	2006	2007
Proveitos e ganhos financeiros	837,0	782,5	911,1
Custos e perdas financeiros	417,6	417,9	550,3
Resultado financeiro	419,4	364,6	360,8
Variação %	20,7%	(13,1%)	(1,0%)

Fonte: Contas da Segurança Social



É de sublinhar a importância do IGFCSS para o apuramento dos resultados financeiros que decorre do seu objectivo principal de gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros subsistemas previdenciais, mas que, em 2007, se limitou à gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Da análise do resultado por segmentos, e tendo em consideração a expressão financeira do IGFCSS observa-se o seguinte:

- ◆ O resultado proveniente do cômputo de “Juros obtidos” e “Juros suportados”, em 2007, ascendeu a € 314,4 milhões e apresenta um crescimento de 25,2% relativamente ao período homólogo anterior. Para este valor contribuiu o IGFCSS que, no âmbito da gestão em regime de capitalização dos activos do sistema, foi responsável por 75,7% (€ 238,1 milhões), posição, em termos relativos, um pouco abaixo da registada em 2006 (82,5%);
- ◆ O resultado apurado através do balanceamento das contas “Outros proveitos e ganhos” e “Outros custos e perdas” ascendeu a € 15,0 milhões, registando uma variação de (-) 84,5% relativamente a 2006, sendo este resultado da gestão de activos da responsabilidade do IGFCSS.

A.4.1.3) Resultados extraordinários

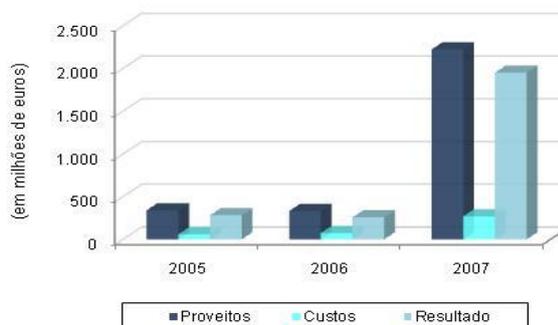
Em 2007, os resultados extraordinários ascenderam a cerca de € 2 milhões, o que corresponde a um acréscimo de 656,1% relativamente a 2006, resultados muito superiores aos obtidos neste ano (aproximadamente mais 1,7 milhões).

Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2005	2006	2007
Proveitos e ganhos extraordinários	341,4	332,3	2 224,3
Custos e perdas extraordinários	58,9	74,0	271,3
Resultado extraordinário	282,6	258,3	1 953,0
Varição	4,2%	(8,6%)	656,1%

Fonte: Contas da Segurança Social



Para o resultado extraordinário obtido concorrem em especial:

- ◆ As contribuições relativas a anos anteriores, no montante de € 1.635,4 milhões, que contribuíram fortemente para as correcções favoráveis, representando 81,4% do total, e incluem as contribuições devidas em Janeiro de 2007 mas com referência a Dezembro de 2006, metodologia adoptada no exercício de 2007.
- ◆ Os “Benefícios de penalidades contratuais” que ascenderam a cerca de € 134,5 milhões (+95,2% face ao período homólogo anterior), tendo o IGFSS contribuído com € 111,1 milhões, decorrente da sua actividade na recuperação de dívidas e no combate à fraude e evasão contributiva.

A.4.1.4) Resultado líquido do exercício (RLE)

A CSS terminou o exercício de 2007 com um resultado líquido consolidado de € 1.471,3 milhões, o que significa um decréscimo de 17,1%, face ao resultado homólogo do exercício anterior. A formação deste resultado teve origem, fundamentalmente, num resultado extraordinário de € 1.953,0 milhões e num resultado financeiro de € 360,8 milhões. Já os resultados operacionais, contribuíram negativamente com € 842,6 milhões para esse resultado líquido consolidado.

A Demonstração de resultados ilustra como variou a situação patrimonial da Segurança Social durante o exercício económico de 2007, ou seja, como decorreu a sua actividade na vertente económico-financeira. Em síntese, da sua análise, observa-se o seguinte:

- ◆ A evolução adversa dos *Resultados operacionais* (negativa em € 842.560,5 milhares) deveu-se, essencialmente, ao reforço/constituição de provisões¹, registando face ao período homólogo de 2006 um crescimento de 1.108,4%, e à contabilização de proveitos referentes a contribuições relativos a apenas 11 meses, dado que as Declarações de Remunerações (DR) apresentadas em Janeiro de 2007, e referentes a Dezembro de 2006, foram contabilizadas em proveitos extraordinários;
- ◆ Evolução favorável registaram os *Resultados extraordinários* que ascenderam a € 1.953,0 milhões (+659,0%). Esta variação positiva ficou a dever-se, principalmente a “Correcções

¹ Constituição, em 2007, de provisões na conta “Contribuintes c/c” no seguimento das várias recomendações do Tribunal de Contas e na sequência da conclusão da interface SICC/GC/SIF.



relativas a exercícios anteriores” (+993,5%), por contabilização das DR do mês de Dezembro de 2006, e à compensação entre “Benefícios e penalidades contratuais” e “Multas e penalidades”, no montante de € 134,5 milhões.

- ◆ Os *Resultados em operações financeiras* situaram-se em 360,8 milhões, montante inferior aos € 364,6 milhões registados no período homólogo de 2006 e incorpora, essencialmente, o impacto negativo das diferenças de câmbio, decorrentes da actividade de gestão de activos que é marcada pela constante evolução e complexidade dos produtos financeiros e pelos métodos de gestão e investimento, da responsabilidade do IGFCSS.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

De acordo com o consubstanciado na alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO, 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. Dado que, em 2007, a concessão destes subsídios continuou a processar-se nos mesmos moldes dos anos anteriores, ao abrigo do Despacho n.º 9906/2006, e que o Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, que estabeleceu as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2008, prevê expressamente no n.º 2, do art. 54.º, que “*as transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social são autorizadas por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social*”, apesar desta solução aparentemente parecer destinar-se a disciplinar a concessão de tais subsídios, o Tribunal volta a sublinhar que a concessão destes subsídios, a manter-se, necessita de ser harmonizada ao nível do Sector Público Administrativo.

Recomendação 67 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação constante do anterior Parecer sublinhando a necessidade de criação de legislação adequada para a concessão dos apoios aos Centros de Cultura e Desporto, tendo em conta a harmonização de regras ao nível do sector público administrativo, ou, na sua ausência, a cessação destes apoios.

Não obstante caber ao IGFSS, nos termos da lei, a função de tesouraria única do sistema da Segurança Social e os esforços que têm sido desenvolvidos no sentido de criar condições para a sua implementação prática, ainda não foi publicado o projecto de diploma regulador que estabeleça o quadro legal do funcionamento da tesouraria única, encontrando-se o mesmo em apreciação pelo Governo.

Recomendação 68 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma enformador do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

B.2) Correção dos valores apresentados na CSS

Conforme já referido no Parecer anterior, reconhecem-se melhorias assinaláveis ao nível da optimização, conclusão e aperfeiçoamento dos sistemas informáticos que integram o Sistema de

Informação Integrada da Segurança Social, contudo a Conta Consolidada da Segurança Social sobre que recai o presente Parecer, apresenta ainda deficiências que influenciam negativamente a fiabilidade, a consistência e a integralidade da informação financeira apresentada. Dá-se a seguir relevo a algumas dessas deficiências.

B.2.1) Processo de consolidação

O IGFSS já com referência à CSS de 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. Repetida esta operação para a CSS de 2007 resultou um saldo interno por reconciliar no valor de € 17.025.190,87, que incluiu movimentos por reconciliar com a própria subentidade cujo tipo de movimentos envolvidos não o justificam, e movimentos entre as subentidades contabilísticas.

Recorde-se que estas operações de eliminação de movimentos intra-subentidades que integram a conta do ISS constituíram uma tarefa acrescida para o IGFSS, que, embora da responsabilidade do ISS, conforme já referido no Parecer anterior, melhora a imagem verdadeira e apropriada da conta consolidada.

Recomendação 69 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação formulada ao ISS,IP no anterior Parecer no sentido de desenvolver 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 crédito da conta 571 – *Reservas legais*, no total de € 5.803.756,42, 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	12 062 607 558,15	(465 293 245,08)	11 597 314 313,07
Fundos Próprios	10 870 592 747,75	288 829,55	10 870 881 577,30
Passivo	1 192 014 810,40	(465 582 074,63)	726 432 735,77

- ◆ No Anexo da CSS não são apresentadas justificações para as diferenças de consolidação e os verbetes que instruíram o *dossier* de consolidação, disponibilizado ao Tribunal de Contas, não continham documentação justificativa dos movimentos efectuados, situação ultrapassada junto do IGFSS.



- ◆ Não obstante a adopção de procedimentos com vista à melhoria dos processos subjacentes às operações de consolidação, conclui-se das análises efectuadas que não existe ainda certeza bastante de que a CSS apresente uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados consolidados do Sistema, juízo que se fundamenta em especial:
 - ◇ Nas diferenças apuradas nas operações recíprocas entre as subentidades contabilísticas do ISS, IP, no montante de € 17.025,2 milhares, nas quais se incluem movimentos de anulação com a própria subentidade;
 - ◇ Na correcção de custos e proveitos por conta de Resultados transitados suprimindo-se desta forma as diferenças de consolidação que seriam apuradas nas operações recíprocas entre as entidades envolvidas e na impossibilidade de confirmar da justeza dos movimentos de consolidação referidos no Quadro III.3;
 - ◇ Nas diferenças apuradas na reconciliação dos saldos das operações entre as entidades consolidadas quanto às situações devedoras e credoras entre as entidades consolidadas, no montante de € 288,8 milhares e quanto às operações recíprocas relativas à transferência de activos, no valor de € 5.514,9 milhares.

Recomendação 70 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que se continue a diligenciar pela melhoria dos processos subjacentes às operações de consolidação e que os verbetes que suportam os movimentos de correcção sejam devidamente instruídos com a justificação dos movimentos que lhes deram origem e incluídos no dossier de consolidação a remeter ao Tribunal de Contas.

B.2.2) Balanço e Demonstração de resultados

Foi efectuada a análise às demonstrações financeiras apresentadas ao Tribunal de Contas nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelas instituições que integram o perímetro da CSS.

Relativamente ao Balanço e Demonstração de resultados e demais informação financeira que integra a prestação de contas nos termos referidos, das verificações e validações no SIF e, ainda, com base nos resultados das auditorias realizadas, observa-se o seguinte:

B.2.2.1) Imobilizado

Mantém-se a posição de reserva tomada em anteriores Pareceres no que concerne à fiabilidade dos saldos finais do Imobilizado corpóreo, pelo facto de persistirem, ainda, um conjunto de situações com impacto ao nível da adequada relevação da informação apresentada nas demonstrações financeiras, e de terem sido detectadas lacunas nos sistemas de controlo interno das instituições, o que mitiga a sua fiabilidade e, conseqüentemente, não permite de forma inequívoca garantir uma correspondência biunívoca entre os valores contabilísticos registados no Balanço e um inventário fidedigno, opinião que é suportada nas conclusões formuladas no âmbito de acção específica desenvolvida nesta área.

Além disso, na sequência do acatamento das recomendações emanadas pelo TC em anos anteriores, e tendo em vista a 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

ao SIF e completar a informação nele disponível, as entidades consolidadas deram continuidade aos trabalhos já realizados neste âmbito, mas não conseguiram, até à data, colmatar muitas das deficiências detectadas.

Recomendação 71 – PCGE/2007

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, colmatando igualmente as deficiências detectadas, designadamente com o processo de inventariação, de titularidade, de valorização e de registo contabilístico dos imóveis.

B.2.2.2) Dívidas de terceiros

A relevação de dívidas em mora na conta 2652 – *Outros devedores e credores – Prestações sociais a repor – Prestações a repor de cobrança duvidosa* e na conta 268998 – *Outros devedores de cobrança duvidosa* não permite distinguir no Balanço o valor das dívidas de conta corrente e o das dívidas de cobrança duvidosa e a associação destas últimas às respectivas provisões.

Salienta-se, ainda, a discrepância existente entre o montante das provisões associadas a dívidas de cobrança duvidosa da conta *Prestações sociais a repor* e de *Outros devedores*, de médio, longo e de curto prazo, referido na nota 28 do Anexo da CSS. Esta discrepância resulta ainda mais evidente quando o valor das provisões acumuladas é superior ao valor considerado como dívidas de cobrança duvidosa. Este facto, põe em causa a credibilidade da metodologia utilizada na constituição das provisões relevadas nas demonstrações financeiras, quer das instituições quer da conta consolidada.

A SS da Região Autónoma da Madeira não procedeu à constituição de provisões sobre as dívidas de contribuintes facto que influencia o valor do Balanço e o Resultado Líquido do exercício.

Recomendação 72 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que todas as instituições, incluindo a SS da Região Autónoma da Madeira, constituam as provisões que se mostrem adequadas e que as dívidas de cobrança duvidosa sejam registadas em contas apropriadas de modo a que as provisões acumuladas surjam na mesma linha do Balanço das contas que reflectem os valores que são considerados de cobrança duvidosa e, bem assim, que o valor das provisões acumuladas não ultrapasse o valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa.

Em “Contribuintes em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa” e “Contribuintes – Títulos a receber” mantêm-se as situações em mora relevadas, que, tal com referido em Pareceres anteriores, são situações transitadas do anterior plano de contas (anteriores a 31/12/2001), sem alteração e ainda pendentes de adequada resolução, apesar da antiguidade das dívidas.

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.



Não existe garantia de que tenham sido reflectidos nas contas de terceiros todos os movimentos consequentes da anulação e substituição de créditos para efeitos de titularização, com consequências ao nível do apuramento de resultados¹.

Recomendação 73 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que seja elaborado um relatório sobre a dívida à segurança social e que este disponibilize informação analítica apropriada que permita uma análise sobre a antiguidade das dívidas, o número e a tipologia dos contribuintes e correspondentes valores, bem como a sua evolução, incluindo a formalização de acordos e o seu cumprimento e os movimentos referentes à evolução dos créditos cedidos para efeitos de titularização.

Por outro lado, as dívidas relevadas em “Outros devedores” englobam uma panóplia de situações recorrentes, que se 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 € 419.038,4 milhares, tendo as diferenças de consolidação, apuradas por falta de compensação de dívidas activas e passivas, ascendido a € (-) 228,8 milhares, valor bastante inferior ao apurado em 2006.

Recomendação 74 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que se continue a diligenciar no sentido de eliminar as diferenças de consolidação nas dívidas activas e passivas, bem como se agilizem as diligências necessárias para a resolução das situações pendentes de decisão quer ao nível dos órgãos de direcção das instituições quer por parte do Governo.

Foi transferido para a conta 268241339 – Devedores por transferências correntes – Serviços e Fundos Autónomos – Outros programas o montante que se encontrava relevado em “Acréscimos de proveitos” (€ 84.519.452,26) relativo a uma alegada dívida do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, não tendo o IGFSS realizado qualquer diligência no sentido de apurar da justeza daquele valor junto daquela entidade.

Recomendação 75 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação expressa no anterior Parecer no sentido de se promoverem as diligências necessárias junto do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas com vista à demonstração do apuramento da dívida proveniente da dispensa do pagamento de contribuições para a Segurança Social para exercer o seu direito a receber. Caso se conclua pela inexistência desse direito, deverá proceder à adequada regularização contabilística das suas contas.

B.2.2.3) Disponibilidades

A análise realizada à área das disponibilidades permitiu concluir que permanecem por reconciliar movimentos desde 2001 e que não foram apresentados todos os documentos comprovativos de reconciliações bancárias e certificações das entidades bancárias, que validem o saldo bancário em

¹ Trata-se de matéria que será desenvolvida no âmbito da auditoria à operação da cedência de créditos para efeitos de titularização que o Tribunal tem presentemente em curso.

31/12/2007, para todas as contas existentes nas instituições de crédito tituladas pelas instituições de segurança social, pelo que não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico da CSS, ambos reportados a 31/12/2007.

Recomendação 76 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que a organização e instrução das contas integrem nos termos da Instrução n.º 1/2004, 2.ª S do TC, todos os elementos comprovativos de reconciliações bancárias, incluindo as respectivas certificações das entidades bancárias e, simultaneamente, se diligencie pelo tratamento adequado dos movimentos por reconciliar com antiguidade significativa.

B.2.2.4) Fundos Próprios

No grupo patrimonial “Fundos Próprios” foi efectuado um ajustamento a débito da conta “Reservas legais”, no total de € 17.025,2 milhares, referente ao valor apurado pelo IGFSS aquando da elaboração da conta consolidada do ISS, e um movimento a crédito de € 5.803,8 milhares, que resultou de diferenças de conciliação de contas, aquando da elaboração da CSS consolidada, lançados em “SalDOS internos ao sistema de segurança social” quando, na realidade, não existem factos geradores nesta conta.

Durante o exercício de 2007 foram relevadas na conta 577 – *Reservas decorrentes de transferências de activos* operações entre instituições do sistema que originaram diferenças de consolidação no total de (-) € 5.514,9 milhares, cuja natureza das transferências de activos foi a seguinte:

(em milhares de euros)

Reservas decorrentes de transferência de activos	Débito	Crédito
Transferências de imóveis de rendimento	217 397,1	1 365,9
Transferências de imobilizações corpóreas	2 139,9	2 141,7
Transferências de imobilizações financeiras	0,0	216 029,4
Transferências de outros	20 618,1	15 103,2
Total	240 155,1	234 640,2
Diferença de consolidação		(5 514,9)

O Tribunal não dispõe de elementos suficientes que permitam validar estas diferenças de consolidação.

Recomendação 77 – PCGE/2007

O Tribunal reitera a recomendação expressa no anterior Parecer, no sentido de o IGFSS diligenciar junto das instituições do perímetro para que estas observem os controlos indispensáveis a garantir a correcta movimentação da conta 577–Reservas decorrentes da transferência de activos, devendo eventuais diferenças supervenientes serem divulgadas no anexo às demonstrações financeiras.

B.2.2.5) Passivo

Em “Outros credores” o valor líquido consolidado ascende a € 192.315,7 milhares, apresentando um decréscimo de 17,9%, relativamente ao período homólogo anterior, tendência inversa à registada em 2006 face a 2005, em que estes passivos tinham aumentado 49,6%. Em sede de consolidação foram



efectuados movimentos de anulação de dívidas activas e passivas que totalizaram € 419.316 milhares e de correcção às contas individuais no valor de € 902,0 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 (-) € 288,8 milhares.

B.2.2.6) Demonstração de resultados

Em 2007, os resultados extraordinários ascenderam a € 1.953,0 milhares, o que corresponde a um acréscimo de 656,1% relativamente a 2006 (aproximadamente mais € 1.694,7 milhares).

Destaca-se a conta “Correcções relativas a exercícios anteriores favoráveis” com um incremento de 993,5% face ao ano transacto, e maior expressão financeira no IGFSS (€ 1.797.802,7 milhares) e no ISS (€ 119.876,4 milhares). Nesta conta relevaram-se, em 2007, as contribuições no montante de € 1.635.384,5 milhares que contribuíram fortemente para a sua representatividade (81,4% do total) e respeitam a contribuições e quotizações de anos anteriores, entre as quais as contribuições e quotizações declaradas em Janeiro de 2007, com referência a Dezembro de 2006, metodologia adoptada neste exercício, segundo o IGFSS por força da conclusão da implementação da nova interface SICC/GC/SIF. No entanto, estamos perante uma situação que se enquadra na abrangência desta conta, uma vez que não se trata de um erro ou omissão, mas de um proveito regular que faz parte da actividade da segurança social e como tal deve de ser contabilizado na conta criada para o efeito 723 – *Contribuições para a segurança social*, contribuindo para os resultados operacionais e não para os resultados extraordinários.

Recomendação 78 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que os proveitos oriundos de contribuições e constantes de declarações, entregues dentro do prazo normal, sejam contabilizados nas contas adequadas de proveitos operacionais e não em contas de proveitos extraordinários.

Segundo o POCISSSS, a conta 783 – *Rendimentos de imóveis* regista proveitos e ganhos financeiros auferidos com os investimentos em imóveis. Da análise às contas das instituições observou-se que o FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos e a RAM, apesar de registar este tipo de rendimentos, não reflectem activos desta natureza nas suas demonstrações financeiras.

Recomendação 79 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda a harmonização das contas utilizadas por estas duas instituições, FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos e da RAM de modo a que haja coerência entre a relevação dos activos no Balanço e o tipo de rendimentos reflectidos na Demonstração de resultados.

As transferências de imóveis para as autarquias locais, ao abrigo do art.º 5.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, são contabilizadas no IGFSS numa conta de “Custos e perdas extraordinárias”, dado que o POCISSSS é omissivo quanto à contabilização das doações a entidades externas à Segurança Social. Este procedimento não permite reflectir a diminuição do património directamente no Fundo Patrimonial das entidades, contrariamente ao que sucede quando procedem à transferência de imóveis entre as instituições da Segurança Social, em que registam estas operações na conta 577 – *Reservas decorrentes de transferências de activos*.

Recomendação 80 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que se diligencie junto da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública no sentido de obter uma solução que permita obter um reflexo equilibrado nos fundos próprios entre as doações obtidas e concedidas de a entidades externas ao perímetro de consolidação.

B.3) Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

Na sequência da Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social¹ realizada em 2007, o Tribunal tem vindo a efectuar o acompanhamento das recomendações formuladas, verificando-se, face ao ponto de situação actual, que ainda persistem recomendações não totalmente acolhidas e que são referidas na área do Imobilizado.

O IGFSS é responsável pela gestão de 11 Fundos Especiais de Segurança Social de Caixas não articuladas e procedeu ao ajustamento das “Reservas estatutárias” em função dos saldos de gerência do ano apurados apenas para o Fundo da ex-Caixa Sindical de Previdência do Pessoal dos Seguros e para o Fundo da ex-Caixa Sindical de Previdência do Pessoal da Indústria de Lanifícios, o que pode estar relacionado com a ausência de controlo quer ao nível das receitas consignadas a alguns destes Fundos quer ao nível das despesas que os mesmos deveriam suportar.

Recomendação 81 – PCGE/2007

O Tribunal recomenda que anualmente se proceda ao ajustamento das reservas estatutárias dos Fundos geridos pelo IGFSS de acordo com os movimentos de receita e de despesa efectivamente ocorridos.

3.4 – Pensões

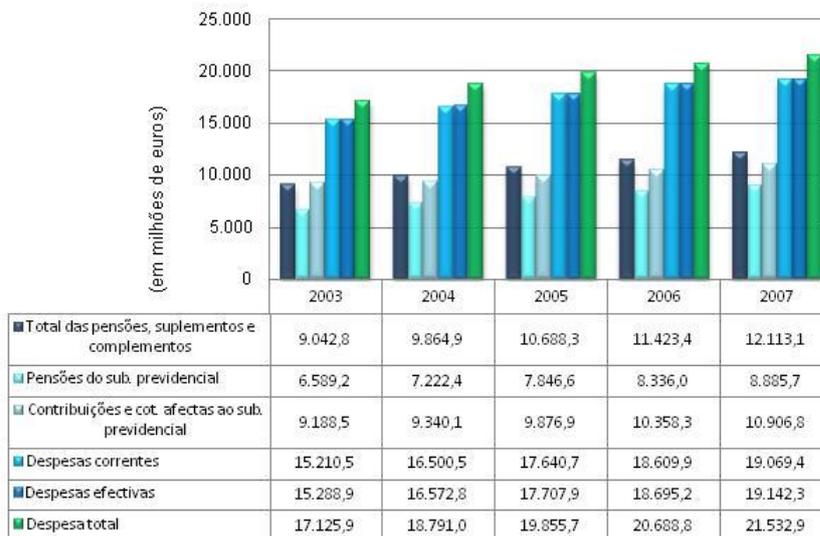
A) Visão Global

O peso do valor total das “Pensões, suplementos e complementos” nas despesas correntes e na despesa total tem vindo a crescer desde 2003, atingindo no período 2003/2007 um diferencial positivo de € 3.070,2 milhões. O Gráfico III.13 mostra para o referido período a evolução da despesa com pensões.

¹ Relatório de Auditoria n.º 20/2007 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.



Gráfico III.13 – SS – Evolução da despesa com pensões



Fonte: CSS/2003 a CSS/2007

Desde 2003 que o peso das pensões no total da despesa corrente, despesa total e despesa efectiva tem vindo a crescer, situando-se em 2007 nos 63,4%, 56,3% e 63,3%, respectivamente.

O montante das receitas de contribuições e quotizações necessário para cobrir os gastos com pensões do subsistema Previdencial evoluiu de 77,3%, em 2003, para 81,5%, em 2007.

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 quotizações afectas a este subsistema e acima dos 6,2% até 2006, fixando-se em 2007 em 7,0%.

A.1) Despesa com pensões por subsistema e eventualidade

Em 2007, os gastos com a eventualidade velhice representaram 73,9% dos gastos com pensões, restando 11,8% para pensões por invalidez e 14,3% para a eventualidade sobrevivência.

O subsistema Previdencial é predominante no financiamento das três eventualidades (82,5% da sobrevivência, 72,2% da velhice e 69,5% da invalidez) embora o subsistema de Solidariedade represente também uma parcela significativa, principalmente nas eventualidades de invalidez (29%) e na velhice (21,2%), o que significa que a política de solidariedade suportada pelo Estado, sem correspondência em carreiras contributivas actuarialmente suportadas, tem ainda grande relevância.

Gráfico III.14– SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2007

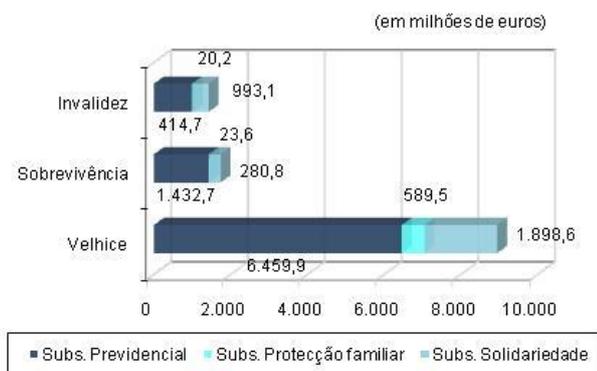
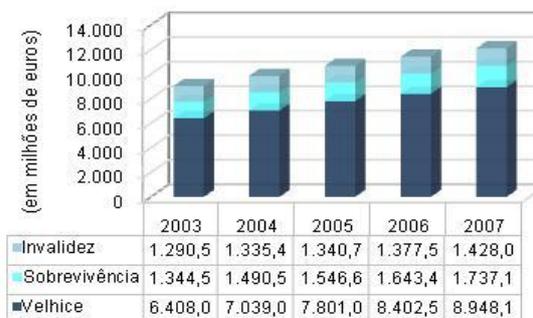


Gráfico III.15– SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade



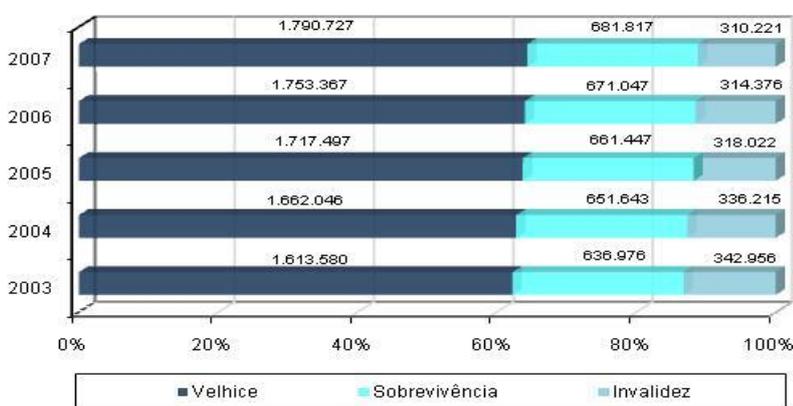
Em 2007, as eventualidades de invalidez, sobrevivência e velhice viram reforçados os montantes despendidos com mais 3,7%, 5,7% e 6,5%, respectivamente. A taxa de crescimento média anual, entre 2003 e 2007, dos gastos com a eventualidade velhice foi de 8,7%, com a eventualidade invalidez de 2,6% e com a eventualidade sobrevivência 6,6%.

A.2) Evolução dos dados físicos

Entre 2003 e 2007, o número total de pensionistas aumentou 189 mil indivíduos essencialmente nas eventualidades de sobrevivência e velhice que, só em 2007, se reforçaram em mais 49 mil indivíduos. Os pensionistas por invalidez, pelo contrário, têm decrescido: menos 4 mil beneficiários em 2006 e menos 33 mil face a 2003.

Em 2007, os pensionistas por velhice representavam a maior fatia, 64,4%, os beneficiários de pensões por sobrevivência 24,5% e os pensionistas por invalidez os restantes 11,1%.

Gráfico III.16 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade





3.5 – Emprego e formação profissional

A) Visão Global

No dia 1 de Janeiro de 2007 entrou em vigor um novo quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego, instituído pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, pretendendo-se com este normativo evitar a subida das taxas de desemprego e a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas, objectivos englobados, entre outros, no Plano Nacional de Emprego.

O subsídio de desemprego e apoio ao emprego representaram, no seu conjunto, cerca de 7,8% - € 1.684.814 milhares, em valor absoluto - das despesas totais da CSS em 2007, classificando-se como a segunda maior componente das despesas com prestações sociais do sistema de segurança social. De facto, o peso desta parcela, quando comparada com o total das prestações sociais do sistema de segurança social pago nesse ano - € 15.571.948,1 milhares -, foi de 10,8%, num universo repartido em 77,8% para pensões, 4,3% para abono de família, 2,9% para subsídio por doença, 0,004% para acções de formação profissional e os remanescentes 4,2% para o conjunto das outras prestações.

A.1) Prestações de desemprego

No quadro seguinte é exposta a evolução dos valores totais, por grupos de despesa, no período 2003/2007, assim como o respectivo peso no PIB:

Quadro III.9 – SS – Evolução das despesas com prestações de desemprego no período 2003/2007

(em milhares de euros)

Prestações de desemprego	2003		2004		2005		2006		2007	
	Valor	%								
Subsídio de desemprego	1 128 019,8	75,8	1 341 142,5	80,7	1 432 147,4	79,3	1 390 141,4	76,0	1 216 058,8	72,2
Subsídio social de desemprego	338 261,2	22,7	293 915,3	17,7	302 074,0	16,7	305 638,5	16,7	312 796,9	18,6
Outras prestações	22 257,5	1,5	27 313,1	1,6	71 331,4	4,0	132 163,6	7,2	155 958,3	9,3
Total	1 488 538,5	100	1 662 370,9	100	1 805 552,8	100	1 827 943,5	100	1 684 814,0	100
% do PIB (CGE)	1,07		1,15		1,21		1,18		1,04	

Fonte: CSS/2003 a CSS/2007; CGE/2006 e CGE/2007

No que concerne ao número de beneficiários de subsídio de desemprego, que representou, em 2007, 67,2% do total dos abrangidos por prestações de desemprego, ressalta, face ao ano anterior, uma diminuição de 11,5%, taxa que sucede aos crescimentos positivos, mas sempre decrescentes, observados nos 3 biénios anteriores, de 22,9%, 7,1% e 0,5% (2004/2003, 2005/2004 e 2006/2005, respectivamente).

Já no que respeita ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, que representou, no final de 2007, os remanescentes 32,8% do total, observa-se neste ano, face a 2006, um crescimento positivo destas prestações, na ordem dos 8,5%, após consecutivos decréscimos de 3,6%, 2% e 0,5%, respectivamente, nos biénios 2004/2003, 2005/2004 e 2006/2005.

Os centros distritais com maior número de beneficiários de prestações de desemprego, no final de 2007, são os do Porto e de Lisboa, representando, respectivamente, 22,2% e 20,6% do total nacional; por outro lado, o Centro Distrital de Bragança apresentou, neste ano, o menor número de beneficiários deste tipo de prestações, equivalendo a apenas 0,9% do total do país.

O número de requerimentos entrados de subsídio de desemprego manifestou um decréscimo de 20,3%, em 2007, face ao período homólogo anterior. Quanto ao subsídio social de desemprego, exibiu uma taxa de crescimento, no biénio 2007/2006, de 111,6%.

O tempo médio de processamento do subsídio de desemprego diminuiu 50% no triénio 2005/2007, ou seja, caiu para metade (de 36 para 18 dias). No último ano, o centro distrital que apresenta maior celeridade de processamento é o de Évora (7 dias), sendo o mais lento a Região Autónoma da Madeira (39 dias). No que respeita ao subsídio social de desemprego, o seu tempo médio de processamento registou neste triénio uma diminuição de 37%, passando de uma média de 46 para 29 dias. Também neste caso é o Centro Distrital de Évora que manifesta, em 2007, maior rapidez de processamento (11 dias), sendo o de Setúbal aquele que exhibe maior lentidão (46 dias).

Em 2007, o valor médio mensal mais elevado das prestações de desemprego por beneficiário, no montante de € 578,11, foi exibido pelo distrito de Lisboa, sendo o mais baixo, de € 363,26, apresentado pelo distrito de Beja.

A.2) Apoios ao emprego e formação profissional

Em contraponto às políticas passivas de reparação da eventualidade de desemprego (atribuição de prestações de desemprego, consideradas pelo sistema como prestações sociais), situam-se as políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional, que se consubstanciam em medidas de incentivo à criação e apoio ao emprego e formação profissional, cujas despesas, no âmbito do sistema público de segurança social, integram o subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional.

Tendo em conta a origem do financiamento, o quadro seguinte apresenta, relativamente ao quinquénio 2003/2007, os valores expendidos com estas políticas:



Quadro III.10 – SS – Transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional no período 2003/2007

(em milhares de euros)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	169 999,4	211 229,1	203 900,1	229 905,2	154 836,1
Transferências correntes para emprego e formação profissional	468 810,3	469 612,4	497 288,9	522 302,5	556 478,4
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	19 573,6	18 273,5	20 515,5	19 706,3	20 728,6
Transferências correntes para o INOFOR / IQF	6 058,1	4 812,0	6 055,2	5 027,5	3 850,0
Subtotal	664 441,4	703 927,0	727 759,7	776 941,5	735 893,1
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	638 007,6	752 656,6	768 380,0	718 173,7	543 611,4
Subtotal	638 007,6	752 656,6	768 380,0	718 173,7	543 611,4
Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP	1 302 449,0	1 456 583,6	1 496 139,7	1 495 115,2	1 279 504,5
% do PIB (CGE)	0,94	1,01	1,00	0,96	0,79

Fonte: CSS/2003 a CSS/2007; CGE/2006 e CGE/2007

Relativamente às receitas cessantes, decorrentes de medidas de política de fomento e apoio ao emprego, estas foram estimadas, em 2003, no valor de € 242.744,9 milhares, em 2004 de € 244.952,6 milhares, em 2005 de € 258.834,9 milhares, em 2006 de € 259.763,6 milhares e em 2007 no montante de € 279.889,4 milhares.

As políticas de combate ao desemprego têm vindo a contemplar mecanismos de flexibilização das condições para acesso à pensão de velhice, antecipada para resposta a diversas eventualidades previstas na lei, sendo que, no final de 2007, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 136.172, compreendendo um total de gastos na ordem dos € 1.158,5 milhões.

Em 2007 o OSS suportou adiantamentos por conta das acções co-financiadas pelo FSE, no montante de € 97,6 milhões relativos ao QCA III e no valor de € 70,7 milhões referentes ao QREN, importâncias estas cujo total – € 168,3 milhões - se situou dentro do limite previsto na lei (LEO e DLEO). O valor global das amortizações efectuadas no ano, todas relativas ao QCA III, ascendeu a € 97,5 milhões, ficando, deste modo, em dívida um montante de cerca de € 8 milhões, referente ao QCA III, o total do valor adiantado no âmbito do QREN - € 70,7 milhões – e o valor transitado de 2002 correspondente ao Programa Integrar - € 7.766.698,25.

3.6 – Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção

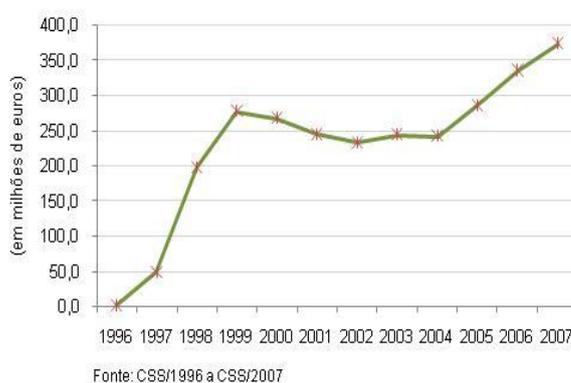
A) Visão Global

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 do Estado, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social.

Em resultado da análise à evolução do financiamento e das despesas com o RMG e a partir de 2003 (inclusive) também com o RSI, conforme Gráfico III.17, constata-se que o conjunto dos encargos ascendeu a € 2.745,6 milhões, desde a sua implementação até 2007, equivalendo a uma despesa média anual de cerca de € 274,6 milhões que, integrando o conjunto das prestações do regime não contributivo, acresce à despesa coberta pelo subsistema de Solidariedade.

Gráfico III.17 – SS – Evolução das despesas com RMG/RSI



A.1) Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

Em 2007, os valores despendidos com RMG/RSI atingiram em média € 76,08 e cerca de € 214,7, respectivamente, por beneficiário e família.

A prestação média mensal do RMG/RSI situa-se muito abaixo do valor da pensão do regime não contributivo, o qual é indexado de acordo com o art.º 9.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio. No ano de 2007 aquele valor foi fixado em € 177,05.

O número de famílias abrangidas e de beneficiários apresenta, em média, uma proporção de 1 para 3. Com referência a 31/12/2007 estavam abrangidas 139.110 famílias, das quais 129.492 no Continente, 6.284 famílias na RA dos Açores e 3.334 na RA da Madeira, correspondendo-lhe os seguintes valores médios mensais de prestação de RSI:



Quadro III.11 – SS – Valor médio por beneficiário e por família no período 2004/2007

(em euros)

	Valor médio por beneficiário				Valor médio por famílias			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Continente	62,84	67,99	74,25	78,02	172,31	188,50	206,75	216,94
RA Açores	75,63	82,25	87,37	105,31	182,30	199,23	208,49	216,50
RA Madeira	59,45	64,35	64,26	65,71	176,39	187,06	189,82	206,88
Desconhecido	-	-	-	-	183,35	137,34	171,03	172,76
Nacional	62,67	67,85	72,05	76,08	175,95	189,92	204,95	214,66

Fonte: II,IP - Estatísticas da segurança social, enviadas ao TC em 29/09/2008

A.2) 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 no prazo de 60 dias após a atribuição da prestação pecuniária.

Gráfico III.18 – SS – Áreas de inserção

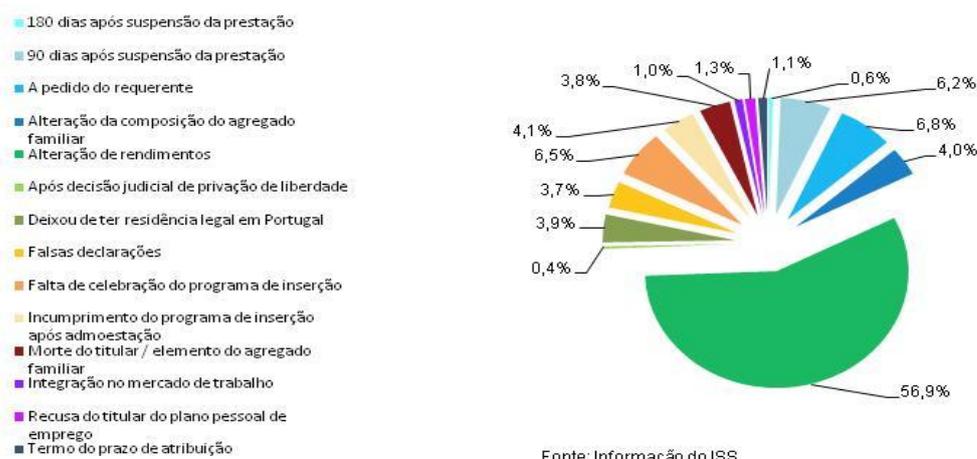


Da análise do gráfico, constata-se que, à semelhança do comportamento dos anos anteriores, os programas de inserção dos beneficiários deste tipo de prestação focalizam-se, maioritariamente, nas áreas de acção social, com cerca de 35%, e saúde com 27%, seguidas de acções de inserção no âmbito da educação, do emprego e da formação profissional.

A.2) Motivos da cessação da prestação

Tendo em conta, desde logo, que o direito ao rendimento social de inserção depende da condição de recursos dos requerentes e que, por outro lado, é requisito de atribuição da prestação, entre outros, a assunção do compromisso de subscrever e prosseguir um programa de inserção, importa avaliar quais as principais causas de cessação da prestação. O gráfico seguinte espelha essa realidade:

Gráfico III.19 – SS – Motivos da cessação da prestação



O principal motivo de cessação da prestação, com 56,9%, é a alteração de rendimentos do agregado familiar, situação, aliás, observada aquando da caracterização dos beneficiários por escalão de rendimentos, em que se constatou uma drástica queda do número dos que se incluem no escalão de rendimentos até € 25 e subidas acentuadas dos incluídos nos escalões seguintes até € 500.

Importa, também, assinalar a diminuta percentagem, 1%, das cessações motivadas por integração no mercado de trabalho, o que pode, em muitos casos, evidenciar falta de disponibilidade para o trabalho por parte da população abrangida pela medida. Este facto merece ser sublinhado quando se verifica que mais de 56% dos beneficiários são indivíduos em idade activa, muito embora os acordos de inserção nas áreas do emprego e formação profissional representem apenas 14% e 3% do total.

3.7 – Operação de cessão de créditos para efeitos de titularização

A) Visão Global

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:



Quadro III.12 – SS – Total contratualizado

(em euros)

	30/07/2003	28/02/2008
Dívidas fiscais da responsabilidade da DGCI	9 446 137 174,00	9 446 137 174,00
Segurança Social	1 995 247.803,00	1 995 247.803,00
Processos executivos a correr termos nos Serviços de Execuções Fiscais da DGCI	1 623 224 948,89	1 400 732 501,18
Processos executivos a correr termos nas Secções de Processo da Segurança Social	372 022 854,11	594 515 301,82
Total	11 441 384 977,00	11 441 384 977,00

Fonte: Informação do IGFSS

Deve referir-se que, por força da variação registada na composição da Carteira de Créditos original, que resulta apenas das substituições¹ entretanto efectuadas, sejam estas parciais, através de ajustamentos ao valor original das dívidas cedidas, ou totais, através da eliminação de créditos não elegíveis e da inclusão de novos créditos, se verificou uma alteração do mesmo valor entre o portfólio inicial e o dos processos executivos a decorrer no âmbito da DGCI e do IGFSS, conforme também se evidencia no quadro anterior.

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, no valor de € 1.995,2 milhões, tendo obtido em contrapartida € 306,9 milhões o que corresponde a 15,38% do valor cedido.

O quadro seguinte sintetiza as cobranças efectuadas no portfólio dos créditos cedidos pela Segurança Social desde o seu início até 31 de Dezembro de 2007 e o apuramento do valor a transferir para a *Sociedade de Titularização de Créditos – Sagres, SA*:

Quadro III.13 – 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 IGFSS para DGT	Transferências da DGT para a Sagres
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(4)	(6)=(1)+[(3)-(4)-(2)]
Total até 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
Total em 31/12/2007	48 097 222,31	480 972,23	483 982,89	84 005,39	48 013 216,92	48 016 227,58
Total acumulado em 31/12/2007	217 071 910,51	2 073 435,58	2 040 888,56	663 009,39	216 408 900,09	216 365 932,77

Fonte: Informação do IGFSS e DGCI

¹ As substituições envolvem Créditos violados (com redução do valor nominal ou eliminados) e Créditos Substitutos (com aumento do valor nominal ou acrescidos).

Os movimentos contabilísticos realizados em 2007, relativamente a esta operação, foram os seguintes:

- ◆ O total da cobrança ascendeu a € 48.097,2 milhares, sendo o valor de € 27.992,2 milhares respeitante a créditos cobrados pelos SEF da DGCI, e de € 20.105,0 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 IGFSS para a DGT foi de € 48.013,2 milhares;
- ◆ A má cobrança detectada no montante global de € 84 milhares, repartiu-se por € 39,3 milhares detectada na DGCI e os restantes € 44,7 milhares no IGFSS;
- ◆ A DGT entregou à *Sagres –STC, SA* o valor de € 48.016,2 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 2008 ascende a € 1.302,9 milhares.

Salienta-se que, de acordo com os procedimentos instituídos pela Circular Normativa n.º 11/CD/04, de 07 de Abril de 2004, do IGFSS, a contabilização dos recebimentos/cobranças por conta da *Sagres – STC, SA*, até perfazer o valor inicial da contrapartida dos créditos cedidos pela Segurança Social, é feita por operações de tesouraria, não afectando a execução orçamental dos anos económicos em que ocorram nem as demonstrações financeiras do IGFSS e, conseqüentemente, da Conta Consolidada.

A.1) Variação do portfólio por substituição de créditos

Relativamente às substituições de créditos, o ponto 7.1.3 do “*Claims assignment Agreement*” (Acordo de Cessão de Créditos) refere que é garantido pelos vendedores ao comprador que, em 30 de Setembro de 2003 (Data da separação), a Carteira de Créditos tem as características descritas na Notificação de Afirmações (contida na “*Schedule 7*” do referido Acordo).

No caso de esta garantia ser violada, o ponto 9.5.1, do Acordo de Cessão de Créditos determina que os créditos inicialmente cedidos devem ser substituídos por outros da mesma categoria desde que a Data de Tomada de Providências caia dentro do Período de Substituição.

De acordo com o “*Incorporated Terms Memorandum*”, Período de Substituição significa o período de três anos e seis meses seguintes à Data de Conclusão.

Assim, se se verificar que existem créditos na Carteira que não têm as características descritas, os mesmos devem ser substituídos, caso a Data de Tomada de Providências recaia dentro do período de três anos e seis meses a contar do dia 19 de Dezembro de 2003. Porém, se a Data de Tomada de Providências tiver lugar em data posterior ao dia 20 de Junho de 2007, deixa de ser possível recorrer à substituição de créditos, prevista no Acordo de Cessão de Créditos. Assim, segundo os relatórios semi-anuais enviados ao cessionário, desde a Data da separação até ao fim do Período de substituição, a Carteira inicial sofreu as seguintes alterações:

- ◆ Foram eliminados 90.438 processos executivos (60,3%), num total de € 547.427.029,67 (27,4% do valor nominal da carteira);



- ◆ Também, 27,4% do valor nominal da Carteira (correspondentes a € 547.427.039,20) foi substituído através da inclusão de 85.624 novos créditos;
- ◆ Do total dos créditos substituídos, 14,9% referem-se a processos executivos instaurados em 1993, 12,7% a 1997 e a 1998, 12,6% a 2000 e 10,4% a 1994;
- ◆ Do total dos créditos substituídos, no montante de € 547.427.039,20, 26,2%, no valor de 143.305.362,12 corresponde a processos executivos instaurados no ano de 2004 (10.372 processos), 15,3% no total de € 83.944.351,48 ao ano de 2005 (8.775 processos), 8,3% no montante de € 45.196.632,54 ao ano de 2006 (2.898 processos) e 0,4% no valor de € 2.003.610,89 ao ano de 2007 (77 processos), perfazendo € 274.449.957,03, ou seja, 50,1% do valor dos créditos novos corresponde a processos com data de instauração posterior à data da separação.

A.2) Evolução da cobrança de créditos face à previsão

No quadro 2 da “Part B – Incentive Fee” da “Schedule 6 – Servicing Fees” do “Servicing Agreement” são indicados os valores de cobrança acumulada de créditos cedidos (Estado e Segurança Social) previstos pelo cessionário (“Cumulative Expected Collections”) relativamente ao final de cada período de cobrança. Dado que os valores de cobrança previstos pelo cessionário não distinguem entre créditos do Estado e da Segurança Social, aplicou-se à previsão global a quota de 17,44%, que corresponde ao peso relativo dos créditos da Segurança Social no valor nominal dos créditos cedidos. Com base nos valores assim previstos e nos valores registados nos relatórios semi-anuais, apresenta-se no quadro e gráfico seguintes o grau de execução da cobrança dos créditos da Segurança Social objecto de cessão.

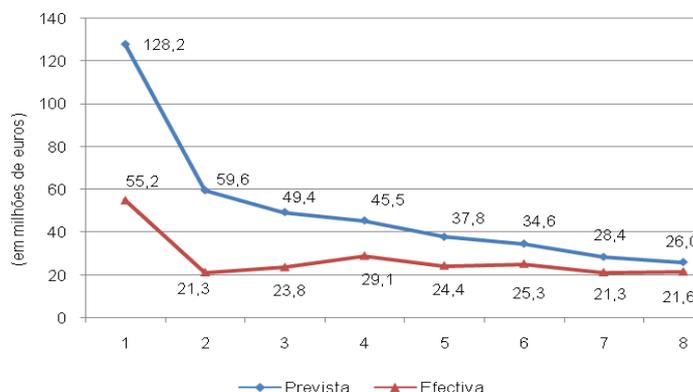
Quadro III.14 – SS – Evolução da Cobrança de créditos da Segurança Social

(em milhares 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	128.184,0	128.184,0	55.186,2	55.186,2	43,1	43,1
2	28-02-2005	59.644,8	187.828,8	21.302,7	76.488,9	35,7	40,7
3	31-08-2005	49.442,4	237.271,2	23.751,3	100.240,2	48,0	42,2
4	28-02-2006	45.518,4	282.789,6	29.096,2	129.336,4	63,9	45,7
5	31-08-2006	37.844,8	320.634,4	24.444,3	153.780,8	64,6	48,0
6	28-02-2007	34.618,4	355.252,8	25.316,6	179.097,3	73,1	50,4
7	31-08-2007	28.427,2	383.680,0	21.262,6	200.359,9	74,8	52,2
8	29-02-2008	25.985,6	409.665,6	21.626,7	221.986,7	83,2	54,2

Fonte: Documentos contratuais (cobrança prevista) e relatórios semi-anuais para o cessionário (cobrança efectiva)

Gráfico III.20 – SS – Evolução da Cobrança de créditos da Segurança Social



Fonte: Documentos contratuais (cobrança prevista) e relatórios semi-anuais para o cessionário (cobrança efectiva)

Em termos acumulados até 29/02/2008 verifica-se que tendo sido prevista uma cobrança de € 409,66 milhões foi apenas realizada uma cobrança de € 221,98 milhões, ou seja cerca de 54,2% do valor previsto. Este valor deduzido dos juros de mora não incluídos no valor da dívida cedida (€ 63,7 milhões), perfaz € 158,3 milhões e corresponde a 7,9% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 1.995,2 milhões), enquanto as substituições e as anulações efectuadas no mesmo período correspondem a 27,4% e 20,1%, respectivamente.

3.8 – Património Financeiro

A) Visão Global

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) foi criado em 1989, visando a estabilização financeira do sistema de segurança social e a instituição de uma garantia complementar de maior solidez (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto), sucedendo-lhe, mais tarde, para todos os efeitos jurídicos e patrimoniais, o Instituto de Gestão do Fundo de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), criado pelo Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, que tem por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros sistemas previdenciais (art.º 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 216/2007), cabendo-lhe, designadamente, gerir em regime de capitalização a carteira do FEFSS e de outros fundos e as disponibilidades financeiras que lhe sejam afectas (art.º 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 216/2007).

A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que aprova as bases gerais do Sistema de Segurança Social, define, no seu art.º 91.º, como formas de financiamento do FEFSS, uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem e os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras.

A.1) Evolução dos Fundos Próprios e Resultados Líquidos do IGFCSS

Em 2007, os “Fundos Próprios” do IGFCSS atingiram, aproximadamente, € 7.560,5 milhões, um crescimento de 13,9% face a 2006. Esta variação provém, essencialmente, do aumento do “Património



Adquirido”, no montante de € 634,0 milhões, fruto das “Transferências de Capital” obtidas do IGFSS relativas aos saldos anuais do subsistema Previdencial (€ 503,4 milhões), da alienação de imóveis (€ 16 milhões) e da parcela das quotizações dos trabalhadores (€ 114,6 milhões) e dos Resultados Líquidos do Exercício, no valor de € 286,2 milhões, que, no entanto, diminuíram, comparativamente com o valor apurado em 2006, em € 30,0 milhões (menos 9,5%), sendo os mais baixos desde 2002.

A.2) Rácio de cobertura das Pensões pelo FEFSS

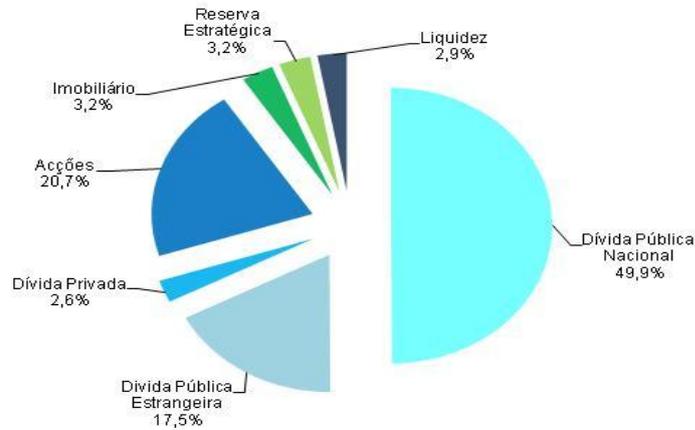
O rácio FEFSS/Pensões do subsistema Previdencial aumentou de 79,7%, em 2006, para 85,1%, em 2007, enquanto que o rácio FEFSS/Total das Pensões exhibe o mesmo comportamento, com o valor do FEFSS a dar para pagar 62,4% dos gastos totais anuais com pensões (face aos 58,1% de 2006), ainda assim longe da meta dos dois anos de gastos previsíveis com pensões estabelecido na Lei n.º 4/2007. Assim, a 31 de Dezembro de 2007, os cerca de € 7.560,2 milhões do FEFSS asseguravam o pagamento de aproximadamente 10,2 meses de Pensões do subsistema Previdencial e 7,5 meses de todos os gastos com Pensões, contra, respectivamente, os 9,6 e 7 meses verificados, na mesma data, em 2006.

A.3) Composição e rendibilidade 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). Na estrita medida das análises efectuadas a partir da informação fornecida pelo IGFSS, constatou-se que, a 31 de Dezembro de 2007, se cumpriam os limites regulamentares, nomeadamente, a aplicação de um montante não inferior a 50% da carteira em títulos da “Dívida Pública Nacional” (50,4%, incluindo os CEDIC) e detenção de menos de 25% do total do Fundo aplicado em “Acções” (20,7%, mais 3,2% na “Reserva Estratégica”).

A 31 de Dezembro de 2007, os activos de “Rendimento Fixo” (Dívida Privada, Dívida Pública Nacional e Estrangeira), 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 (incluindo os títulos da “Reserva Estratégica”) e em Imobiliário, mais atractivos em termos de rendibilidade, mas com um grau de risco associado superior, ascendiam a 27,0% do FEFSS. A composição do Fundo é apresentada no gráfico seguinte:

Gráfico III.21 - SS - Composição do FEFSS em 31/12/2007



Em 2007, a taxa de rentabilidade nominal do FEFSS desceu para os 4,1% (face aos 5,2% de 2006), em resultado de uma quebra generalizada da rentabilidade das várias classes de activos compostas por acções (a componente de “Reserva Estratégica” apresentou uma rentabilidade de 1,6% e a de “Acções”, uma quebra de 2,1%). A componente de “Rendimento Fixo”, ao aumentar a sua rentabilidade de 2,5%, em 2006, para 4,4%, em 2007, acaba por suportar o nível de rentabilidade atingido pelo FEFSS, complementada pela componente de “Imobiliário”, que, apesar de também ver diminuir a rentabilidade face a 2006, obtém, ainda assim, o melhor resultado de entre as várias classes de activos, com 8,5%.



CAIXA 4 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA)

A CGA foi criada em 1929 e tem sido, desde então, o organismo responsável pela gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos que, vinculados a qualquer título, exerçam funções na Administração Central, Regional e Local. Até ao final do ano de 2005, esta entidade era a única com responsabilidades nesta matéria, designadamente, no que respeita às pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e GNR), de sobrevivência e de outras de natureza especial (pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados à Pátria), exclusividade que perdeu com a aprovação da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro¹, onde foi determinado que os novos funcionários públicos passariam, obrigatoriamente, a ser inscritos no Regime Geral da Segurança Social, medida que, no futuro, conduzirá à supressão deste organismo, passando os respectivos encargos a ser da responsabilidade da Segurança Social.

Os subscritores desta entidade são, na sua grande maioria, funcionários e agentes administrativos, civis e militares, da Administração Pública Central, Local e Regional, 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 públicos².

Apresenta-se de seguida uma síntese da evolução física e financeira da situação da CGA no período 2005-2007³, havendo, em algumas das análises efectuadas, referência a períodos temporais mais alargados.

Aposentados, Pensionistas e Subscritores da CGA

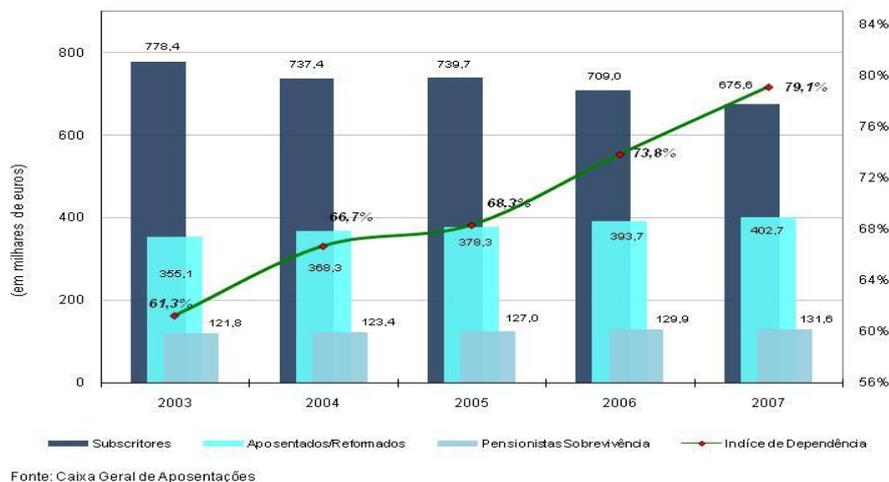
No final de 2007 o número de aposentados da CGA atingiu os cerca de 402,7 mil indivíduos (mais 9.002 que em 2006), sendo 238,4 mil do sexo masculino (59,2%) e 164,3 mil do sexo feminino (40,8%). No que respeita à evolução manifestada por esta população nos anos analisados (veja-se Gráfico III.21) verifica-se que, em termos totais, cresceu 4,1% de 2005 para 2006 e 2,3% no período seguinte, havendo que destacar que este incremento foi mais vincado no grupo do sexo feminino que no do sexo masculino (7,3% e 4,6%, respectivamente em 2005/2006 e 2006/2007 para o primeiro, face aos 2,0% e 0,8%, nos mesmos períodos, para o segundo).

¹ Cfr. complementarmente Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

² Desde 1996 foram integrados na CGA os Fundos de Pensões das seguintes empresas, ficando esta entidade responsável pelos encargos com as respectivas pensões de aposentação, tendo, para o efeito, sido constituídas reservas especiais: BNU, 1996; DRAGAPOR, 1998; RDP I, 1999; INDEP, 2002; CTT, 2003; RDP II, 2003; INCM, 2004; ANA, 2004; NAV, 2004; CGD, 2004 (apenas relativo ao tempo de serviço prestado, por trabalhadores, à empresa entre 1 de Janeiro de 1992 e 31 de Dezembro de 2000). Por outro lado, no âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República, a CGA ficou responsável pelo pagamento das pensões, cuja reserva foi constituída em 1997, com as verbas então recebidas do Território de Macau.

³ Os elementos aqui sintetizados constam, no essencial, do Anexo ao Relatório n.º 2/2008, de 3 de Julho (Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social – Janeiro a Dezembro de 2007), disponível em www.tcontas.pt.

Gráfico III.22 – CGA – Subscritores, Aposentados, Pensionistas e Índice de Dependência



Quanto às idades dos aposentados, cerca de 86,7% respeitam 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 representativo, abarcando 39,4% dos indivíduos nesta situação.

No que concerne ao número total de subscritores, observou-se uma quebra relativamente ao ano anterior, na ordem do 33.437 indivíduos (traduzindo um decréscimo de 4,7%), fixando-se em 675.560 indivíduos, dos quais 299.174 homens (44,3%) e 376.876 mulheres (55,7%). A análise da distribuição desta população por escalões etários mostra que o mais expressivo é o que abrange subscritores entre os 40 e os 49 anos (34,3%), enquanto cerca de 87,9% têm idades compreendidas entre os 30 e os 59 anos.

A evolução do índice de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores denota um gradual aumento de 61,3% em 2003, para 79,1% em 2007, o que configura uma subida de 17,8 pontos percentuais, identificando-se, nesta conjuntura, duas etapas distintas: 7 pontos percentuais respeitam ao aumento verificado no ciclo 2003/2005 e 10,8 pontos percentuais no período 2005/2007, traduzindo uma aceleração desta dinâmica nos últimos anos. Este facto resulta do acréscimo do número de aposentados e pensionistas¹, face ao persistente declínio do número de subscritores (com excepção do ligeiro aumento em 2004/2005), circunstância que advém, quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente, do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, quer de medidas de política económica, uma vez que o pendor decrescente do número de subscritores (menos cerca de 102,8 mil de 2003 para 2007) é fruto, em grande medida, da obrigatoriedade (desde 1 de Janeiro de 2006) de inscrever todos os novos funcionários públicos no Regime Geral da Segurança Social².

¹ Só nos últimos três anos o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 89.630 indivíduos (mais 29.539 em 2005, 33.066 em 2006 e 27.025 em 2007).

² Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, conjugado com o Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.



Fontes de Financiamento da CGA

O total das receitas obtidas pela CGA diminuiu cerca de € 818,7 milhões de 2005 para 2006 (de € 7.852,7 milhões para € 7.033,9 milhões) o que representou uma quebra na ordem dos 10,4%. Este acontecimento está estreitamente relacionado com o volume de transferências de fundos de pensões para a CGA verificado em 2005 (cerca de € 1.164,9 milhões) que, no ano seguinte, foi substancialmente inferior (apenas € 29,6 milhões). Em 2007 o montante relativo a estas transferências voltou a decrescer fixando-se em € 9,2 milhões. No entanto, de 2006 para 2007, observou-se um acréscimo do volume de financiamento na ordem € 486,8 milhões, para € 7.520,7 milhões, reflectindo uma variação homóloga positiva de cerca de 6,9% (se não forem considerados os Saldos Transitados das Gerências Anteriores, estas variações cifrar-se-iam, respectivamente, em -12,1% e 8,0%). As quatro fontes de financiamento mais representativas desta instituição são: as “Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações”, as “Quotizações” (Quotas e Comparticipação das Entidades), a “Dotação do Orçamento de Estado” (contribuição e responsabilidade do Estado no pagamento de pensões) e o “IVA consignado à CGA”, que, consideradas conjuntamente, representaram 79,9% do total das receitas em 2005, 92,1% em 2006 e 93,2% em 2007.

Quadro III.15 – CGA I – Fontes de Financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2005	2006	2007	Δ 2005/06	Δ 2006/07
Quotizações	2.025,36	2.090,63	2.290,43	3,2%	9,6%
Quotas	1.531,07	1.483,62	1.476,68	(3,1%)	(0,5%)
Comparticipação de Entidades	494,29	607,02	813,76	22,8%	34,1%
Dotação do Orçamento de Estado	3.443,94	3.266,21	3.520,18	(5,2%)	7,8%
Contribuição do Estado*	3.218,76	3.040,35	3.291,45	(5,5%)	8,3%
Responsabilidade Estado Pagamento de Pensões	225,18	225,85	228,73	0,3%	1,3%
IVA consignado à CGA	55,95	485,49	466,68	767,7%	(3,9%)
Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações**	752,39	632,62	728,49	(15,9%)	15,2%
Outras Receitas	29,99	27,22	33,03	(9,2%)	21,4%
Transferência DL n.º 240-A/2004 (CGD)	1.075,92	0,00	0,00	(100,0%)	-
Transferência DL n.º 240-B/2004 (ANA)	68,17	0,00	0,00	(100,0%)	-
Transferência DL n.º 240-C/2004 (NAV)	17,67	16,60	0,00	(6,1%)	(100,0%)
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	1,90	12,01	9,17	530,9%	(23,7%)
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	0,23	0,26	0,04	13,8%	(84,1%)
Transferência DL n.º 291/2003 (RDP)	0,98	0,69	0,00	(29,6%)	(100,0%)
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	348,82	343,42	380,18	(1,5%)	10,7%
Empréstimos bancários	0,00	0,00	0,00	-	-
Saldo Transitado da gerência anterior	31,33	158,79	92,48	406,8%	(41,8%)
Total sem o Saldo da Gerência Anterior	7.821,33	6.875,13	7.428,20	(12,1%)	8,0%
Total	7.852,66	7.033,93	7.520,68	(10,4%)	6,9%

* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado"

** Designado pela CGA como "Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações"

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

As “Dotações do Orçamento de Estado” são a fonte de financiamento mais importante da CGA, representando, em 2007, 46,8% das receitas totais (cerca de € 3.520,2 milhões, o que, face ao ano anterior, representou um acréscimo de quase € 254 milhões).

A parcela relativa ao “IVA consignado à CGA”¹ ganhou especial relevância a partir de 2006 quando representou cerca de 6,9% das receitas totais (€ 485,5 milhões), atingindo, em 2007, os € 466,7 milhões, o que significou 6,2% das verbas arrecadadas nesse ano. As receitas provenientes de “Quotizações” atingiram, em 2007, os € 2.290,4 milhões (mais 9,6% que em 2006), montante que representa 30,5% dos recursos financeiros totais obtidos neste ano. Na parte das receitas relativas a “Entrega para Pagamento de Pensões e outras Prestações”², verificou-se, de 2006 para 2007, um acréscimo de 15,2%, fixando-se este montante em € 728,5 milhões (9,7% das receitas totais da instituição), enquanto as receitas provenientes da “Comparticipação de Entidades”³ têm registado aumentos significativos (22,8% de 2005 para 2006 e 34,1% no período seguinte), fixando-se, em 2007, em cerca de € 813,8 milhões, o que significou 10,8% das receitas totais auferidas neste ano (quando em 2005 foi de 6,3% e em 2006 de 8,6%).

No quadro seguinte exibem-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 2007.

¹ Cfr. art.º 3.º da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, onde ficou definido que, até 31 de Dezembro de 2009, “a receita do imposto sobre o valor acrescentado resultante do aumento da taxa normal operada pela presente lei, reportada à cobrança efectuada a partir da respectiva entrada em vigor e às operações tributáveis ocorridas a partir do mesmo período, é consignada, em igual proporção, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações”.

² Importâncias entregues pelas entidades empregadoras resultantes de encargos incorridos com pensões de aposentação de beneficiários abrangidos por disposições legais que permitem a aposentação antecipada (antes de completarem o tempo de serviço previsto na lei).

³ Nos termos previstos em legislação diversa, designadamente, as respectivas leis orgânicas, até 2005 inclusive, no art.º 20.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, em 2006, e no art.º 19.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, em 2007.



Quadro III.16 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2007	Reserva em 31-12-2007	Relação entre Reserva em Dezembro de 2007 e a Reserva no ano de constituição
Empresa *	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)x100
BNU	1996	254,25	116,42	92,53	36,40%
DRAGAPOR	1998**	7,68	7,47	7,05	91,80%
RDP I	1999	28,43	20,44	18,52	65,10%
MACAU	1997	115,16	86,27	70,42	61,10%
INDEP	2002	26	17,07	14,56	56,00%
CTT	2003	807,7	527,16	397,64	49,20%
RDP II	2003	47,24	48,26	45,41	96,10%
INCM	2004	137,80***	134,24	129,59	94,00%
ANA	2004	173,62***	164,81	154,33	88,90%
NAV	2004	235,71***	229,18	218,5	92,70%
CGD	2004	2.504,42***	2.405,12	2.275,14	90,80%
Total		4.338,01	3.756,43	3.423,69	78,90%

* Com excepção de "Macau", constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

** O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15 de Junho de 1999.

*** Valor reportado a 31 de Dezembro de 2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 7 de Julho de 2005.

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Aplicação de Fundos

As despesas da CGA (não entrando em linha de conta com os Saldos da Gerência) expressaram, nos três anos aqui considerados, uma tendência mista, passando de gastos na ordem dos € 7.693,9 milhões em 2005, para € 6.941,5 milhões em 2006 e € 7.347,3 milhões no ano seguinte, o que significou uma redução dos gastos na ordem dos 9,8% (menos cerca de € 752,4 milhões) de 2005 para 2006 e um acréscimo de 5,8% no período subsequente (mais, aproximadamente, € 405,9 milhões). A redução das despesas verificada de 2005 para 2006 pode ser explicada por se ter verificado uma restrição significativa nos montantes disponíveis para investimento em aplicações financeiras (decréscimo de cerca de 92,9%, o que constituiu uma quebra, em valor absoluto, na ordem dos € 1.177,3 milhões), resultante do declínio de receitas provenientes da transferência dos fundos de pensões para a CGA (menos cerca de € 1.135,3 milhões, de 2005 para 2006). No período seguinte esta diminuição não foi tão expressiva, tendo-se, ainda assim, verificado uma quebra do investimento financeiro em cerca de 10%. Por outro lado, os "Encargos Financeiros" têm vindo a averbar crescimentos homólogos significativos, 1.127,2% de 2005 para 2006 e 514,3% no período seguinte, ou seja, em valores absolutos, esta rubrica cresceu de € 11,9 milhares, em 2005, para € 898,9 milhares, em 2007¹.

¹ Estas taxas de crescimento resultam do facto do montante registado em 2005 traduzir, apenas, os juros pagos à CGD por força do empréstimo, então contraído, para fazer face a insuficiências de tesouraria, sendo o valor dos juros compensatórios (relativos quer à restituição de quantias indevidamente cobradas – n.º 1 do art.º 21.º do Estatuto da Aposentação –, quer à rectificação, com efeitos retroactivos, do valor de pensões, em execução, designadamente, de sentenças dos Tribunais Administrativos) incluído em "Outras Despesas" (cerca de € 227,6 mil). Em 2006 e 2007, não tendo havido necessidade de recorrer a empréstimos bancários, os valores inscritos nesta rubrica respeitam, exclusivamente, a juros compensatórios.

As “Pensões” são a principal despesa da CGA, representando, no triénio em análise, respectivamente, 82,5%, 97,6% e 97,8% dos gastos totais efectuados nesses anos, o que, em termos absolutos, configura dispêndios de € 6.344,7 milhões em 2005, € 6.773,7 milhões em 2006 e € 7.184,1 milhões em 2007 (o que reflecte um crescimento homólogo de 6,8% no primeiro período e de 6,1% no segundo). Destes montantes, um pouco mais de 90% são referentes ao pagamento de pensões de aposentação (que registaram, em termos homólogos, uma desaceleração de cerca de meio ponto percentual) e os restantes 10% referentes à liquidação de pensões de sobrevivência (eventualidade que, em 2007, registou um crescimento 3 pontos percentuais inferior ao verificado no período anterior).

Quadro III.17 – CGA – Aplicação de Recursos

(em milhões de euros)

Aplicação de Recursos	2005	2006	2007	Δ 2005/06	Δ 2006/07
Pensões	6.344,72	6.773,74	7.184,09	6,8%	6,1%
Aposentação	5.728,65	6.116,01	6.501,60	6,8%	6,3%
Sobrevivência	616,07	657,73	682,49	6,8%	3,8%
Outras Prestações	40,67	44,68	43,84	9,9%	(1,9%)
Outras Despesas	37,37	31,39	36,33	(16,0%)	15,8%
Encargos Financeiros	0,01	0,15	0,90	1127,2%	514,3%
Transferências Instituições Comunitárias	4,13	1,77	1,41	(57,0%)	(20,4%)
Aplicações Financeiras	1.266,96	89,72	80,76	(92,9%)	(10,0%)
Amortizações empréstimos bancários	0,00	0,00	0,00	-	-
Saldo da Gerência	158,79	92,48	173,35	(41,8%)	87,4%
Total sem o Saldo da Gerência	7.693,86	6.941,45	7.347,33	(9,8%)	5,8%
Total	7.852,66	7.033,93	7.520,68	(10,4%)	6,9%

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

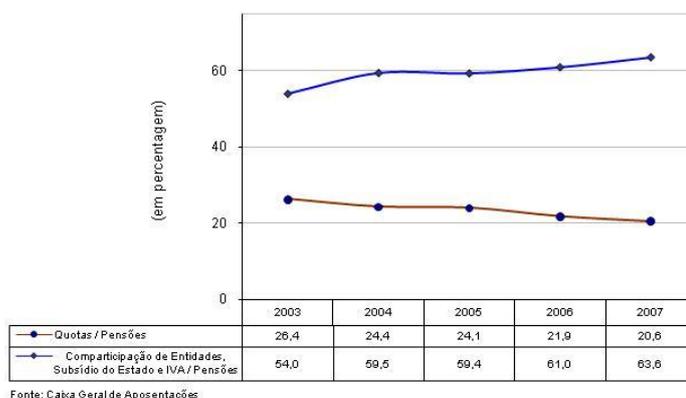
A capacidade de cobertura das despesas com pensões através das verbas arrecadadas com as quotas mensais dos subscritores tem vindo a sofrer uma redução gradual ao longo dos últimos anos. De facto, se de 2003 para 2004, se assistiu a um declínio deste rácio na ordem dos dois pontos percentuais (de 26,4% 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), finalmente, em 2007, apesar de mais ligeiro, observou-se novo decréscimo, agora de cerca de 1,3 pontos percentuais, para 20,6%. Conclui-se, portanto, que, no decurso deste quinquénio (2003-2007), a capacidade das receitas de “Quotas” cobrirem as despesas com a liquidação de pensões diminui cerca de 5,8 pontos percentuais, espelhando um crescimento particular mais acentuado destes gastos relativamente àqueles proventos¹.

¹ Como atrás já se fez notar, este fenómeno está estritamente correlacionado com a perda de novos subscritores originada pela entrada em vigor da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, que obriga à inscrição dos novos funcionários públicos no regime geral da Segurança Social.



Por outro lado, no que se refere ao grau de cobertura das despesas com o pagamento de pensões, proporcionado pela utilização de receitas originárias das contribuições do Estado, das comparticipações de entidades e do IVA consignado à CGA, é notório um significativo aumento deste indicador, tendo evoluído de 54,0% em 2003, para 63,6% em 2007, o que revela um reforço de 9,6 pontos percentuais num período de cinco 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; 6,8% de crescimento homólogo em 2005/06; e 6,1% no período seguinte) relativamente a um incremento mais comedido, ou mesmo negativo, das receitas arrecadadas provenientes do pagamento de quotas dos subscritores (crescimento de 1,1% de 2003 para 2004; 4,7% no período seguinte; e decréscimos de 3,1% e 0,5% apurados nos períodos de 2005/2006 e 2006/2007, respectivamente)¹.

Gráfico III.23 – CGA – Índice de Cobertura das Despesas com Pensões



¹ Relativamente a esta matéria importa salientar que o Estado enquanto entidade empregadora não tem efectuado contribuições para a CGA (Serviços Integrados: 0%; Serviços e Fundos Autónomos: 10% até 2005; 13,5% em 2006; e 15% em 2007), 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 2007, entre os € 2.215,0 milhões (se fosse considerada a taxa de contribuição de 15%, definida no art.º 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 com trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública em matéria de pensões (...)”, designadamente, as “(...) legalmente obrigadas a contribuir com uma percentagem da remuneração sujeita a desconto de quota, em que se incluem as autarquias locais e todos os serviços e organismos da administração pública das Regiões Autónomas.”, e os € 3.507,1 milhões (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). Por outro lado, outro factor a realçar e que se prende com esta matéria, respeita aos montantes em dívida a esta instituição por parte de organismos da Administração Central, Regional e Sector Empresarial do Estado que, tendo apenas em consideração o ano de 2007, ascendiam, segundo a CGA, a cerca de € 206,07 milhões.



Tribunal de Contas

TITULO IV

*ACOLHIMENTO DAS
RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL*



IV – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

4.1 – Considerações Gerais

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, aprovado em plenário geral de 19 de Dezembro de 2006, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações, nos diferentes domínios sob análise, procedendo-se neste capítulo 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 Agosto/Setembro de 2008, pelas respectivas tuteladas¹ sobre o grau de acolhimento das referidas recomendações.

Faz-se igualmente o acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre a Conta da Segurança Social de 2004, não reiteradas no Parecer sobre a Conta de 2005 e não totalmente implementadas em 2007.

4.2 – Grau de Acolhimento

4.2.1 – Recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005

No quadro seguinte encontra-se reflectida a situação de 137 das 146 recomendações formuladas pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta de 2005, uma vez que as restantes 9 se encontram ultrapassadas por extinção do respectivo objecto.

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	53	39%
Parcialmente acolhidas	55	40%
Não acolhidas	29	21%
Total	137	100%

Conforme se evidencia no quadro anterior, a maioria das recomendações (79%) foram já implementadas, total (39%) ou parcialmente (40%).

Relativamente às recomendações não implementadas, a maioria respeita a observações de “Legalidade e regularidade”, de “Correcção dos valores apresentados na Conta” e de “Fiabilidade dos sistemas de controlo interno”, com pesos idênticos, como se evidencia no quadro seguinte:

¹ Ministros da Presidência, das Finanças, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, da Economia e da Inovação, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	18	16	9	34%	29%	31%
Correcção dos valores apresentados na Conta	10	13	9	19%	24%	31%
Economia, eficiência e eficácia da gestão	12	9	2	23%	16%	7%
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	13	17	8	25%	31%	28%
Outras	0	0	1	0%	0%	3%
Total	53	55	29	100%	100%	100%

4.2.1.1 – Recomendações dirigidas à Assembleia da República

Das referidas recomendações três foram dirigidas à Assembleia da República

Recomendação 89 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, a autorização para a realização das referidas operações¹ seja atribuída ao Governo e não ao Instituto de Gestão do Crédito Público.

Recomendação 90 – PCGE/2005

O Tribunal volta a recomendar que, previamente à aprovação da lei, a Assembleia da República se assegure da inscrição no Orçamento do Estado, das dotações necessárias para fazer face às despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades.

Recomendação 96 – PCGE/2005

O Tribunal de Contas recomenda à Assembleia da República que, em futuras leis do orçamento do Estado, a autorização para a realização de operações activas seja concedida com base numa previsão realista das operações a realizar, incluindo aquelas que devam ser realizadas por institutos públicos e, ao Governo que estabeleça procedimentos que assegurem a observância do quadro legal vigente e dos limites estabelecidos pela Assembleia da República por parte dos serviços da administração pública que dispõem de competência para a realização de operações activas.

As duas últimas recomendações foram tidas em conta na Lei do Orçamento do Estado para 2008, conforme já referido no parecer anterior, e a Recomendação 89, face à alteração introduzida na Lei do Orçamento para 2009, recentemente aprovada pela Assembleia da República, estará ultrapassada em 2009.

4.2.1.2 – Recomendações dirigidas ao Governo e aos Serviços

Relativamente às restantes recomendações, totalizando 134, dirigidas ao Governo e aos Serviços, identificaram-se 29 recomendações ainda não implementadas, respeitando 26 à Administração Central e 3 à Segurança Social.

¹ Trata-se de operações relacionadas com a amortização antecipada e com a compra e troca em mercado de títulos da dívida pública.



4.2.1.2.1 – Recomendações não acolhidas pela Administração Central

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 26 recomendações acima referidas.

a) Legalidade e regularidade

Relativamente às recomendações respeitante a questões de legalidade e regularidade não foram acolhidas sete, quatro das quais (57%) já tinham sido formuladas em anteriores Pareceres.

Receita

Recomendação 4 – PCGE/2005

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

Para a não implementação desta recomendação, o Ministro das Finanças volta a invocar a prioridade atribuída a outros projectos, o que tem sido uma justificação recorrente. Saliente-se que acolher esta recomendação significa aplicar uma norma que, apesar de vigente desde 2001, nunca foi cumprida.

Recomendação 7 – PCGE/2005

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

Não só a solução de recurso referida pelo Ministro das Finanças e adoptada desde 2005 para contabilizar a receita executiva, contraria o disposto no n.º 14 do artigo 7.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, no que respeita à data-valor da cobrança coerciva, como a implementação dos sistemas indicados para ultrapassar o problema ainda não foi iniciada.

PIDDAC

Recomendação 38 – PCGE/2005

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

De acordo com a informação prestada pelo Ministro das Finanças, a especificação da despesa por programa, medida e projecto, bem como a regionalização da programação, apenas será assegurada com o sistema de informação que substituirá o SIPIDDAC.

Benefícios fiscais

Recomendação 75 – PCGE/2005

O Tribunal continua a recomendar que a redacção do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 seja compatibilizada com a do mesmo preceito do Decreto-Lei n.º 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos de investimento já iniciados.

Apesar do Ministro das Finanças não considerar oportuno promover a alteração legislativa em causa deve salientar-se que esta legislação se aplica aos projectos de investimento realizados até 30 de Dezembro de 2010.

Dívida pública

Recomendação 93 – PCGE/2005

Reitera-se a recomendação feita em anteriores Pareceres para que seja revisto o critério adoptado para o financiamento das despesas de funcionamento do Instituto de Gestão do Crédito Público.

O Ministro das Finanças limita-se a confirmar o seu não acolhimento, referindo que “O critério vigente desde 1997, foi mantido na última revisão dos estatutos do IGCP, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 86/2007, de 29 de Março.”.

Operações de tesouraria

Recomendação 106 – PCGE/2005

Atendendo ao dever de informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de enquadramento orçamental, novamente se reitera a recomendação para que seja obtida pela Direcção-Geral do Tesouro, em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

A elaboração de relatórios sobre o cumprimento da unidade de tesouraria que o Ministro das Finanças refere não pode ser considerada suficiente pelo Tribunal, uma vez que voltou a não ser prestada informação definitiva e 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 a parte dos organismos não é homogénea com a constante da CGE.

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 116 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que, de futuro, o Mapa XV da Conta Geral do Estado, relativo ao PIDDAC, indique quais os fundos comunitários envolvidos na execução de cada programa.

Segundo a resposta do Ministro de Estado e das Finanças, a recomendação apenas poderá ser implementada com a substituição do sistema de informação SIPIDDAC, com base no qual é elaborado o Mapa XV.

b) Correção dos valores apresentados na Conta

Das recomendações respeitantes à correcção dos valores apresentados na Conta não foram acolhidas oito, das quais duas (25%) já tinham sido formuladas em anteriores pareceres.



Receita

Recomendação 11 – PCGE/2005

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

Recomendação 12 – PCGE/2005

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

O Ministro das Finanças informa que estão a ser “desenvolvidos esforços visando que, até ao final de 2008, o sistema de informação da DGCI fique apto a processar esses dados, a partir de 2009 passarão a ser disponibilizados os respectivos saldos iniciais”.

Recomendação 14 – PCGE/2005

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

Verificou-se que na contabilização da receita de 2007 voltaram apenas a ser relevados os saldos dos impostos informatizados.

Despesa

Recomendação 34 – PCGE/2005

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

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

Apesar do Ministro das Finanças considerar a recomendação parcialmente acolhida, a situação actual é praticamente idêntica à que se observava em 2004. Com efeito, as previsões anualmente avançadas para a implementação do POCP, conforme se pode constatar a partir do Parecer sobre a CGE/2001¹, 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.

Recomendação 36 – PCGE/2005

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

¹ 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.

Embora o Ministro das Finanças considere que esta recomendação é dirigida à Assembleia da República, as entidades que coordenam a elaboração da Conta Geral do Estado devem, em conjunto com os organismos abrangidos, procurar soluções que permitam melhorar a qualidade da informação prestada.

PIDDAC

Recomendação 39 – PCGE/2005

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

A recomendação não foi acolhida, não se encontrando justificação relativa à não consolidação de dados definitivos e fidedignos, respeitantes à execução efectiva. Todavia, espera-se que o novo sistema de informação do PIDDAC possa contribuir para a resolução deste problema.

Recomendação 40 – PCGE/2005

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

Uma vez que não se encontra garantido que as requisições de verbas efectuadas pelos serviços e fundos autónomos são as estritamente indispensáveis e que a Conta Geral do Estado reflecte a execução efectiva do PIDDAC, considera-se que a recomendação não foi acolhida.

Recomendação 48 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se adoptem procedimentos que evitem a apresentação de informação divergente nos mapas que integram a Conta Geral do Estado.

Embora a recomendação ainda não tenha sido implementada, o futuro sistema de informação do PIDDAC a desenvolver pela Direcção-Geral do Orçamento, que substituirá o actual SIPIDDAC, poderá solucionar os problemas que originaram a divergência entre os mapas.

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 duas.

PIDDAC

Recomendação 42 – PCGE/2005

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

A recomendação não foi ainda acolhida porque, segundo a informação prestada pelo Ministro das Finanças, não se encontram reunidas actualmente as condições para que a atribuição dos *plafonds* seja efectuada por programas orçamentais. No entanto, ainda de acordo com a informação prestada, trata-se se uma situação em que o Governo está empenhado em prosseguir.



Recomendação 43 – PCGE/2005

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

A recomendação não foi ainda acolhida devido, de acordo com o referido pelo Ministro das Finanças, a dificuldades na conciliação de objectivos e metas anuais para o défice e a natureza plurianual dos projectos, passando a resolução destas dificuldades pela introdução de uma dimensão plurianual na orçamentação, na qual o Governo já se encontra empenhado.

d) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Quanto às recomendações atinentes à fiabilidade dos sistemas de controlo interno não foram acolhidas oito, três das quais (38%) já tinham sido formuladas em anteriores pareceres.

Receita

Recomendação 20 – PCGE/2005

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

Recomendação 21 – PCGE/2005

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

Para a não implementação destas recomendações, voltou a ser referida pelo Ministro das Finanças a prioridade atribuída a outros projectos, o que tem sido uma justificação recorrente.

Recomendação 22 – PCGE/2005

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

Face ao reportado pelo Ministro das Finanças, constata-se que a informatização do circuito de execuções fiscais ainda não se concretizou pelo que ainda não é possível emitir certidões de dívida electrónicas.

Recomendação 26 – PCGE/2005

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

Apesar do desenvolvimento da aplicação para a gestão dos créditos cedidos referida pelo Ministro das Finanças, continuam a subsistir divergências entre os valores agregados contidos nos relatórios enviados ao cessionário e a informação remetida ao Tribunal, com a discriminação desses valores por crédito cedido.

Recomendação 28 – PCGE/2005

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

Apesar do Ministro das Finanças referir que a autonomização recomendada já existe, verificou-se que a parte da cobrança obtida em execução fiscal relativa a dívidas cedidas voltou a ser contabilizada como receita do Estado e só posteriormente foi abatida para ser entregue ao cessionário.

PIDDAC

Recomendação 51 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que sejam implementados procedimentos de controlo que permitam garantir que a execução orçamental do projecto reflecta a efectiva execução física e financeira das actividades nele contempladas.

Esta recomendação não foi implementada devido ao facto de os projectos inseridos no PRIME Nacional não serem da exclusiva responsabilidade do IAPMEI, existindo um conjunto de entidades envolvidas na sua execução física e financeira. No entanto, é necessário efectuar o controlo da efectiva aplicação das verbas, de modo a que se aproxime, tanto quanto possível, da verdadeira execução física e financeira das actividades inscritas no projecto do PIDDAC.

Concessão de apoios

Recomendação 62 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se o rendimento do ano a que se refere uma nota de liquidação vier a ser alterado, deverá ser revista a bonificação atribuída de forma a garantir igual tratamento para agregados com o mesmo rendimento anual bruto corrigido, independentemente do momento em que essa alteração ocorra.

O não acolhimento da recomendação deve-se, segundo o Ministro das Finanças, “à complexidade e custo que tal alteração acarretaria”, questão que será analisada em futura auditoria.

Benefícios fiscais

Recomendação 88 – PCGE/2005

O Tribunal reitera a recomendação de que sejam estabelecidas normas que permitam à DGCI executar a apreciação das candidaturas no âmbito dos processos de concessão de benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual.

Apesar de o Ministro das Finanças não as considerar como necessárias, o Tribunal entende que a existência de normas escritas a observar na emissão dos pareceres da DGCI sobre as candidaturas poderia contribuir para o aumento da sua transparência e homogeneidade.



e) Outras

Das recomendações enquadradas nesta alínea, não foi acolhida uma, já formulada em anteriores pareceres.

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 114 – PCGE/2005

Face às lacunas dos novos classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, que o diploma seja objecto de intervenção legislativa, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

O Ministro das Finanças embora reconheça “que algumas rubricas do classificador estão desajustadas da realidade, originando erros de classificação”, refere que “a revisão dos classificadores orçamentais será efectuada em sintonia com a revisão da LEO”.

4.2.1.2.2 – Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

a) Legalidade e regularidade

As recomendações não acolhidas referentes à presente alínea, já anteriormente formuladas no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, relativas, respectivamente, ao financiamento do sistema de segurança social e à execução orçamental da despesa, são as seguintes:

Recomendação n.º 129-PCGE/2005

O Tribunal recomenda que se assegure junto da entidade processadora de prestações sociais a criação de mecanismos que possibilitem a informação necessária para aferir o cumprimento da lei do financiamento quanto à parcela correspondente às respectivas fontes de financiamento, designadamente no que se refere à transferência do OE para convergência de pensões.

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social considera esta recomendação totalmente acolhida, todavia, a justificação apresentada não revela que a mesma se encontra implementada, quando refere que os “(...) valores mínimos de pensão tiveram execução nas respectivas rubricas financeiras dos subsistemas, com especial incidência no subsistema de solidariedade, sem que a parte do aumento tivesse sido (ou pudesse ser) diferenciada.”.

Recomendação n.º 130-PCGE/2005

O Tribunal recomenda que as transferências do OSS para financiamento de acções, programas e/ou projectos das entidades beneficiárias decorram sob o competente enquadramento legal em cada ano económico.

b) Correção dos valores apresentados na Conta

Das recomendações enquadradas nesta alínea, não foi acolhida a recomendação seguinte:

Recomendação n.º 132-PCGE/2005

O Tribunal, concordando com a evidenciação/desagregação do saldo orçamental global em saldo orçamental sem aplicação em despesa e saldo orçamental com aplicação em despesa, recomenda, no

entanto, que o saldo orçamental acumulado de gerências anteriores (integrado e não integrado no orçamento) deve ser reflectido na conta consolidada das receitas e despesas da segurança social (Mapa XXII). Nos mapas de alterações orçamentais e respectiva execução anual apenas deve constar o saldo orçamental de gerências anteriores integrado no orçamento devidamente autorizado por despacho ministerial.

Apesar do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social considerar a recomendação totalmente acolhida, alegando que a Direcção-Geral do Orçamento partilha da sua posição, isto é, que o saldo de gerência anterior deva ser inscrito nos mapas orçamentais pelo valor integral, mesmo que sem aplicação em despesa, o Tribunal reitera a posição assumida na recomendação formulada, pelo que se considera que a mesma não foi acolhida.

4.2.2 – Recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004

Conforme foi referido no início deste capítulo, o Tribunal procedeu ainda ao acompanhamento das recomendações constantes do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, não reiteradas no Parecer sobre a Conta de 2005 e que ainda não tinham sido totalmente implementadas no ano anterior.

Dessas recomendações, totalizando 26¹, 15 estavam totalmente acolhidas, 6 parcialmente, permanecendo por implementar as seguintes 5 recomendações, todas no âmbito da execução do orçamento da receita:

Recomendação 2 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que seja 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 9 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam efectuados 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.

Recomendação 13 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que os processos de execução fiscal que envolvam apensações sejam organizados de forma a ser patente a sua situação actual.

Recomendação 18 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que sejam 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.

¹ Por uma recomendação estar ultrapassada, por extinção do objecto.



Recomendação 23 – PCGE/2004

O Tribunal recomenda que 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.

Sobre estas recomendações o Ministro das Finanças refere que a Direcção-Geral do Orçamento admite registar as excepções às normas de contabilização da receita do Estado que foram objecto da Recomendação 2, na sequência do acolhimento dado ao registo das operações de encerramento da Conta, e que a Direcção-Geral dos Impostos pretende iniciar a implementação, em 2009, de um sistema de contabilidade que permita registar as operações que foram objecto da Recomendação 9 em tempo oportuno e de modo fiável e prevê iniciar ainda em 2008 um processo de reengenharia do Sistema do IVA pelo qual passará a resolução do problema que foi objecto da Recomendação 23.

Já a Recomendação 13 não é dirigida aos Tribunais Administrativos e Fiscais, como refere o Ministro das Finanças, mas aos Serviços de Finanças, uma vez que o que se recomenda é que a organização física dos processos nestes serviços seja conforme à sua tramitação no Sistema de Execuções Fiscais.

A Recomendação 18 visa as situações em que a data de notificação é muito anterior à do Sistema, o que atrasa desnecessariamente a emissão da respectiva certidão de dívida no caso de não pagamento, situações essas que não se encontram abrangidas pelas instruções existentes sobre os procedimentos relacionados com as liquidações do IVA, apesar do Ministro das Finanças referir que a Direcção-Geral dos Impostos considera estas instruções adequadas à contabilização.

4.2.3 – Recomendações do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004

Das 16 recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas e não totalmente implementadas em 2007, apenas 2 não foram reiteradas no Parecer sobre a Conta de 2005. No âmbito do acompanhamento destas 2 recomendações verificou-se que, em 2008, as mesmas já se encontram acolhidas.

4.3 – Considerações Finais

O Tribunal congratula-se pelo acolhimento, total ou parcial, dado à maior parte das recomendações que formulou nos Pareceres sobre as Contas de 2004 e 2005.

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, 19 de Dezembro de 2008

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

José Manuel Monteiro da Silva, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

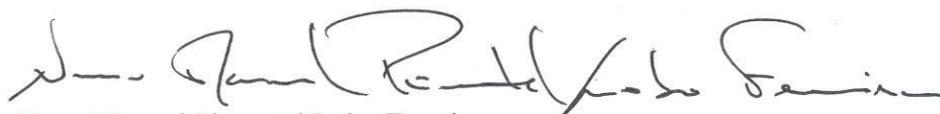
Carlos Manuel Botelho Moreno

José Luís Pinto de Almeida

António José Avérous Mira Crespo



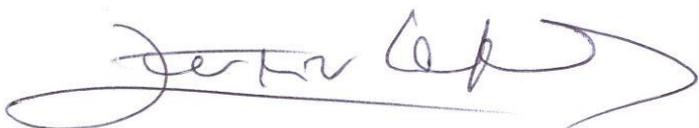
António Manuel dos Santos Soares



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes



Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

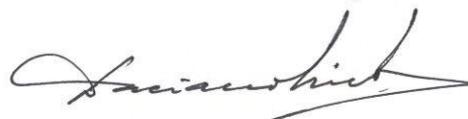


João Manuel Macedo Ferreira Dias



António Manuel Fonseca da Silva

FUI PRESENTE,



(Daciano Pinto)



Tribunal de Contas

Ficha técnica



Tribunal de Contas

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007

Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – *José Manuel Monteiro da Silva*

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

Capítulo I – Enquadramento Geral

Elaborado pela Coordenação Geral, com o apoio da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, na qualidade de consultor externo

Capítulo II – Apreciação da actividade financeira da Administração Central

2.1 Processo Orçamental – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

2.2 Execução do Orçamento da Receita – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Raul Jorge Correia Esteves*

2.3 Execução do Orçamento da Despesa – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

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

Conselheiro Responsável: *Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes*

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

Conselheiro Responsável: *José Luís Pinto de Almeida*

Caixa 2 – Parcerias Público-Privadas – Área de Responsabilidade IX

Conselheiro Responsável: *Carlos Manuel Botelho Moreno*

2.5 Subsídios, créditos e outras formas de apoio

Apoios financeiros não reembolsáveis – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

Benefícios fiscais – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Raul Jorge Correia Esteves*

2.6 Dívida Pública – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

Caixa 3 – Dívida não Financeira – Grupo de Trabalho criado pela Resolução n.º 7/06, da 2ª Secção

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

2.7 Património

Património Financeiro – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

Património Imobiliário – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Raul Jorge Correia Esteves*

2.8 Operações de Tesouraria – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Raul Jorge Correia Esteves*

2.9 Operações de Encerramento da Conta

Receita – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Raul Jorge Correia Esteves*

Despesa – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

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

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

2.11 Fluxos Financeiros com a União Europeia – Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: *José Luís Pinto de Almeida*

Capítulo III – 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*

Capítulo IV – Acolhimento de Recomendações do Tribunal

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*



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 Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Rosa Maria Sequeira, 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, Paulo Duque e Tiago de Moura Gonçalves*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Departamento de Auditoria III

Auditor Coordenador: *António de Sousa Menezes*; **Audidores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Ana Maria Silva, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, José Diniz, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Maria de Fátima Sousa, Maurício Geraldes, Paula Martinho, Teresa Estrela, Teresa Fonseca e Teresa Garrido*

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Departamento de Auditoria VI

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*; **Auditor Chefe:** *José Carpinteiro*

Execução técnica: *Maria João Libório e Ruben Rebelo*

Departamento de Auditoria VII

Auditor Coordenador: *António Manuel Fonseca da Silva (até 16/11/2008)*; **Auditor Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Isilda Albuquerque Costa, Jorge Godinho Viegas, Júlia Reis Curado, Luís Carlos Martins, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Natália Ventura, Paulo Ramos Costa e Vítor dos Reis Domingos*

Departamento de Auditoria IX

Auditor Coordenador: *Gabriela Ramos*; **Auditor Chefe:** *António Garcia*

Execução técnica: *Francisco Machado e Cristina Salvador*

Grupo de Trabalho criado pela Resolução n.º 7/06 – 2ª Secção: *Abílio de Matos, António de Sousa Menezes, João Carlos Cardoso, Maria Augusta Alvito, Maria da Luz Carmezim e Pedro Fonseca*

Comissão de revisão do Volume I: *Luís Queimado, Maria Umbelina Pires e Teresa Nunes*

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

Reprografia: *Afonso Rebelo*



Tribunal de Contas

ÍNDICES



ÍNDICE

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER.....	3
CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES	9
I – ENQUADRAMENTO GERAL	13
1.1 – Envolvente económica	13
<i>1.1.1 – Envolvente Internacional</i>	<i>13</i>
1.1.1.1 – PIB e comércio internacional.....	13
1.1.1.2 – Inflação, preço do petróleo e taxas de câmbio.....	15
1.1.1.3 – Taxas de juro.....	17
1.1.1.4 – O sector financeiro e a crise do <i>subprime</i>	18
1.1.1.5 – Finanças públicas.....	18
<i>1.1.2 – A economia portuguesa em 2007</i>	<i>19</i>
1.1.2.1 – Contas Nacionais	19
1.1.2.2 – Mercado de trabalho	23
1.1.2.3 – Preços.....	26
1.1.2.4 – Produtividade e competitividade	26
1.1.2.5 – Balança de Pagamentos	27
<i>1.1.3 – Análise retrospectiva do cenário económico de base previsto no Orçamento do Estado para 2007</i>	<i>32</i>
1.1.3.1 – Contas nacionais e mercado de trabalho.....	32
1.1.3.2 – Outros pressupostos.....	33
<i>1.1.4 – Breve análise das políticas económicas que influenciaram a execução orçamental de 2007.....</i>	<i>34</i>
<i>1.1.5 – Condicionantes estruturais das finanças públicas.....</i>	<i>36</i>
1.2 – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2007	40
<i>1.2.1 – Execução orçamental por subsectores.....</i>	<i>40</i>
1.2.1.1 – Serviços integrados.....	40
1.2.1.2 – Serviços e fundos autónomos	42
1.2.1.3 – Segurança social	44
<i>1.2.2 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social</i>	<i>46</i>
<i>1.2.3 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – PIDDAC</i>	<i>47</i>

II –	APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	51
2.1 –	Processo Orçamental	51
2.2 –	Execução do Orçamento da Receita	54
2.2.1 –	<i>Receita do Estado</i>	<i>54</i>
2.2.2 –	<i>Créditos do Estado objecto de cessão</i>	<i>66</i>
2.2.3 –	<i>Procedimento de penhora efectuado pela Direcção-Geral dos Impostos.....</i>	<i>69</i>
2.3 –	Execução do Orçamento da Despesa.....	72
	<i>Caixa 1 - Situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde</i>	<i>80</i>
2.4 –	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central	84
2.4.1 –	<i>PIDDAC</i>	<i>84</i>
2.4.2 –	<i>Auditoria a Projectos do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central da CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.</i>	<i>91</i>
2.4.3 –	<i>Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico”</i>	<i>94</i>
	<i>Caixa 2 – Parcerias público-privadas</i>	<i>99</i>
2.5 –	Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio.....	103
2.5.1 –	<i>Apoios financeiros não reembolsáveis</i>	<i>103</i>
2.5.2 –	<i>Benefícios fiscais</i>	<i>107</i>
2.6 –	Dívida Pública	111
2.6.1 –	<i>Dívida directa.....</i>	<i>111</i>
2.6.2 –	<i>Dívida garantida</i>	<i>117</i>
	<i>Caixa 3 – Dívida não financeira</i>	<i>120</i>
2.7 –	Património	131
2.7.1 –	<i>Património financeiro.....</i>	<i>131</i>
2.7.2 –	<i>Património imobiliário.....</i>	<i>136</i>
2.8 –	Operações de Tesouraria.....	143
2.9 –	Operações de Encerramento da Conta	152
2.10 –	Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial	153
2.11 –	Fluxos Financeiros com a União Europeia	157
2.11.1 –	<i>Fluxos financeiros</i>	<i>157</i>
2.11.2 –	<i>Auditoria às Medidas Programáticas de Assistência Técnica – QCA III, Fundo de Coesão II e QREN</i>	<i>166</i>
2.11.3 –	<i>Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública</i>	<i>168</i>
2.11.4 –	<i>Auditoria ao Programa Operacional da Pesca – MARE.....</i>	<i>170</i>



Tribunal de Contas

III – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	175
3.1 – Processo Orçamental e Conta.....	175
3.2 – Execução Orçamental do OSS.....	183
3.3 – Balanço e Demonstração de resultados.....	193
3.4 – Pensões.....	216
3.5 – Emprego e formação profissional.....	219
3.6 – Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção	221
3.7 – Operação de cessão de créditos para efeitos de titularização	224
3.8 – Património Financeiro	228
<i>Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações (CGA).....</i>	<i>231</i>
IV – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL	241
4.1 – Considerações Gerais	241
4.2 – Grau de Acolhimento	241
4.2.1 – <i>Recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005.....</i>	<i>241</i>
4.2.2 – <i>Recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.....</i>	<i>250</i>
4.2.3 – <i>Recomendações do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004.....</i>	<i>251</i>
4.3 – Considerações Finais	251

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1 – Percentagem do saldo orçamental no PIB	18
Quadro I.2 – Percentagem da dívida pública no PIB	19
Quadro I.3 – Quotas mundiais de exportações de mercadorias (incluindo comércio intra-comunitário)	22
Quadro I.4 – Taxas de Desemprego (%).....	23
Quadro I.5 – Taxas de inflação (IHPC)	26
Quadro I.6 – Situação financeira das famílias e sociedades do SPNF	28
Quadro I.7 – Dívida e serviço da dívida em 2006/07	29
Quadro I.8 – Variação (%) do crédito concedido por Inst. Financeiras Residentes.....	30
Quadro I.9 – Cenário macroeconómico	32
Quadro I.10 – Variação homóloga do PIB (%).....	33
Quadro I.11 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes	37
Quadro I.12 – Portugal – principais indicadores económicos (2005-2007).....	39
Quadro I.13 – Execução orçamental dos serviços integrados	41
Quadro I.14 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos	43
Quadro I.15 – Execução orçamental da segurança social	45
Quadro I.16 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social (óptica da contabilidade pública).....	46
Quadro I.17 – Execução do PIDDAC.....	47
Quadro I.18 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2005 – 2007 (óptica da contabilidade pública).....	48
Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada.....	55
Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB.....	56
Quadro II.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva.....	58
Quadro II.4 – Comparação entre os elementos informativos da Conta e o sistema de gestão de receitas	60
Quadro II.5 – Execução do orçamento da receita	66
Quadro II.6 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 29-02-2008.....	67
Quadro II.7 – Divergências sobre a Carteira de créditos do Estado em 31-08-2007 e 29-02-2008.....	68
Quadro II.8 – Evolução da despesa consolidada da administração central	72
Quadro II.9 – Evolução das despesas e receitas consolidadas e do saldo global da administração central	73
Quadro II.10 – Serviço Nacional de Saúde – Execução financeira consolidada.....	81
Quadro II.11 – Dívidas das entidades do SNS.....	82
Quadro II.12 – Dívidas das entidades do SNS segundo o balanço agregado.....	82
Quadro II.13 – Evolução do PIDDAC de 2003 a 2007.....	85
Quadro II.14 – Pagamento de Compensações/Comparticipações/Rendas nas PPP rodoviárias	99
Quadro II.15 – Encargos previstos com as principais PPP	100



Tribunal de Contas

Quadro II.16 – Despesa com apoios financeiros não reembolsáveis: 2003-2007.....	104
Quadro II.17 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais.....	105
Quadro II.18 – Evolução da despesa fiscal (2003-2007).....	108
Quadro II.19 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal	109
Quadro II.20 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto	110
Quadro II.21 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo SFA	112
Quadro II.22 – Dívida efectiva do Estado	112
Quadro II.23 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades.....	113
Quadro II.24 – Evolução da despesa com amortizações e encargos com a dívida pública	114
Quadro II.25 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2007 por montantes de dívida	124
Quadro II.26 – Créditos sobre o Estado de 83 dos seus principais credores	125
Quadro II.27 – Património financeiro da Administração Central Evolução registada em 2007, por tipo de activo	131
Quadro II.28 – Receita em 2007 proveniente da alienação de imóveis	137
Quadro II.29 – Receita da alienação de imóveis referente a 2007 por modalidade.....	138
Quadro II.30 – Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis.....	138
Quadro II.31 – Divergências apuradas nas alienações entre a informação da CGE e a da DGTF.....	138
Quadro II.32 – Divergências apuradas nas aquisições entre a informação da CGE e a da DGTF.....	139
Quadro II.33 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2007.....	143
Quadro II.34 – Evolução do indicador de contabilização automática	144
Quadro II.35 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva	144
Quadro II.36 – Evolução dos fundos na tesouraria do Estado.....	145
Quadro II.37 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2007	146
Quadro II.38 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2007	147
Quadro II.39 – Situação dos serviços e fundos autónomos seleccionados	148
Quadro II.40 – Valor dos documentos cobrados na rede de cobranças do Estado	149
Quadro II.41 – Custo unitário do serviço de cobrança	149
Quadro II.42 – Comparação entre os valores facturados e os pagamentos efectuados.....	150
Quadro II.43 – Impacto das operações de encerramento.....	152
Quadro II.44 – Evolução dos fluxos financeiros	154
Quadro III.1 – SS – Perímetro de consolidação da CSS de 2007	177
Quadro III.2 – SS – Variação homóloga dos saldos globais de execução efectiva.....	189
Quadro III.3 – SS – Diferenças de conciliação.....	194
Quadro III.4 – SS – Evolução da situação financeira da Segurança Social	196
Quadro III.5 – SS – Dívidas de terceiros.....	198
Quadro III.6 – SS – Evolução das dívidas de terceiros no activo bruto	199
Quadro III.7 – SS – Dívidas de contribuintes.....	200

Quadro III.8 – SS – Evolução dos acréscimos e diferimentos	202
Quadro III.9 – SS – Evolução das despesas com prestações de desemprego no período 2003/2007	219
Quadro III.10 – SS – Transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional no período 2003/2007	221
Quadro III.11 – SS – Valor médio por beneficiário e por família no período 2004/2007	223
Quadro III.12 – SS – Total contratualizado	225
Quadro III.13 – SS – Cobranças e transferências	225
Quadro III.14 – SS – Evolução da Cobrança de créditos da Segurança Social	227
Quadro III.15 – CGA I – Fontes de Financiamento	233
Quadro III.16 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões	235
Quadro III.17 – CGA – Aplicação de Recursos	236



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1 – Taxas de crescimento do PIB por regiões	13
Gráfico I.2 – Taxas de crescimento do PIB na União Europeia	14
Gráfico I.3 – Taxas de inflação	15
Gráfico I.4 – Preço do barril de Brent (1 mês "forward")	16
Gráfico I.5 – Evolução da taxa de câmbio nominal do US dólar em relação ao euro	16
Gráfico I.6 – Taxa de juro das operações principais de refinanciamento (Banco Central Europeu)	17
Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal	19
Gráfico I.8 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)	20
Gráfico I.9 – Taxas de crescimento do PIB e do consumo privado (variações homólogas, dados trimestrais)	20
Gráfico I.10 – Taxa de poupança dos particulares (em % do rendimento disponível)	21
Gráfico I.11 – Taxas de variação homóloga do investimento (2004 – 2007)	21
Gráfico I.12 – Taxas de crescimento anual do VAB por sectores	23
Gráfico I.13 – Taxa de desemprego em Portugal (%)	24
Gráfico I.14 – Desemprego de longa duração e de muito longa duração	25
Gráfico I.15 – Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (Índice 1999 = 100)	27
Gráfico I.16 – Saldos externos em % do PIB (2005-2007)	28
Gráfico I.17 – Taxa de poupança da Irlanda e de Portugal	30
Gráfico I.18 – Portugal - Taxa de poupança e tendência	31
Gráfico I.19 – Posição de investimento internacional (% do PIB)	31
Gráfico II.1 – Evolução da receita	56
Gráfico II.2 – Taxas de crescimento nominal	56
Gráfico II.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva	59
Gráfico II.4 – Cobrança de créditos do Estado	67
Gráfico II.5 – Evolução da despesa consolidada da administração central	72
Gráfico II.6 – Evolução da execução do PIDDAC de 2003 a 2007	85
Gráfico II.7 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento	86
Gráfico II.8 – PIDDAC inicial e executado por Programa Orçamental	87
Gráfico II.9 – PIDDAC executado por Ministério	88
Gráfico II.10 – PIDDAC executado por funções	89
Gráfico II.11 – Financiamento dos Projectos em 2007	93
Gráfico II.12 – Dotação inicial, ajustada disponível e executada (2005-2007)	95
Gráfico II.13 – Origem dos Fundos	95

Gráfico II.14 – Distribuição sectorial da despesa com apoios financeiros: 2003–2007	104
Gráfico II.15 – Evolução da despesa fiscal (2003-2007).....	108
Gráfico II.16 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto	110
Gráfico II.17 – Repartição do património financeiro em 31-12-07 por subsector e tipo de activo.....	132
Gráfico II.18 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva.....	145
Gráfico II.19 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2003 – 2007).....	154
Gráfico II.20 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2007.....	157
Gráfico II.21 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia - 2007.....	158
Gráfico II.22 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal - 2007.....	160
Gráfico II.23 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais - 2007	161
Gráfico II.24 – Transferências da União Europeia no período de programação 2007-2013.....	164
Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas.....	184
Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas.....	185
Gráfico III.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social	188
Gráfico III.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido.....	197
Gráfico III.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante	198
Gráfico III.6 – SS – Evolução de disponibilidades	201
Gráfico III.7 – SS – Evolução dos Fundos Próprios	203
Gráfico III.8 – SS – Evolução do Passivo.....	204
Gráfico III.9 – SS – Evolução dos resultados da Conta da Segurança Social.....	205
Gráfico III.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais	206
Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros.....	207
Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários	208
Gráfico III.13 – SS – Evolução da despesa com pensões	217
Gráfico III.14– SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2007	218
Gráfico III.15– SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade.....	218
Gráfico III.16 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade	218
Gráfico III.17 – SS – Evolução das despesas com RMG/RSI	222
Gráfico III.18 – SS – Áreas de inserção	223
Gráfico III.19 – SS – Motivos da cessação da prestação	224
Gráfico III.20 – SS – Evolução da Cobrança de créditos da Segurança Social	228
Gráfico III.21 - SS - Composição do FEFSS em 31/12/2007	230
Gráfico III.22 – CGA – Subscritores, Aposentados, Pensionistas e Índice de Dependência	232
Gráfico III.23 – CGA – Índice de Cobertura das Despesas com Pensões.....	237



ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Apreciação da Actividade Financeira da Administração Central

Recomendação 1 – PCGE/2007	61
Recomendação 2 – PCGE/2007	62
Recomendação 3 – PCGE/2007	62
Recomendação 4 – PCGE/2007	63
Recomendação 5 – PCGE/2007	64
Recomendação 6 – PCGE/2007	64
Recomendação 7 – PCGE/2007	65
Recomendação 8 – PCGE/2007	69
Recomendação 9 – PCGE/2007	71
Recomendação 10 – PCGE/2007	74
Recomendação 11 – PCGE/2007	75
Recomendação 12 – PCGE/2007	76
Recomendação 13 – PCGE/2007	77
Recomendação 14 – PCGE/2007	78
Recomendação 15 – PCGE/2007	78
Recomendação 16 – PCGE/2007	79
Recomendação 17 – PCGE/2007	91
Recomendação 18 – PCGE/2007	93
Recomendação 19 – PCGE/2007	93
Recomendação 20 – PCGE/2007	97
Recomendação 21 – PCGE/2007	98
Recomendação 22 – PCGE/2007	106
Recomendação 23 – PCGE/2007	106
Recomendação 24 – PCGE/2007	111
Recomendação 25 – PCGE/2007	115
Recomendação 26 – PCGE/2007	116
Recomendação 27 – PCGE/2007	116
Recomendação 28 – PCGE/2007	117
Recomendação 29 – PCGE/2007	117
Recomendação 30 – PCGE/2007	119
Recomendação 31 – PCGE/2007	134
Recomendação 32 – PCGE/2007	135

Recomendação 33 – PCGE/2007.....	136
Recomendação 34 – PCGE/2007.....	141
Recomendação 35 – PCGE/2007.....	142
Recomendação 36 – PCGE/2007.....	142
Recomendação 37 – PCGE/2007.....	150
Recomendação 38 – PCGE/2007.....	150
Recomendação 39 – PCGE/2007.....	151
Recomendação 40 – PCGE/2007.....	151
Recomendação 41 – PCGE/2007.....	153
Recomendação 42 – PCGE/2007.....	155
Recomendação 43 – PCGE/2007.....	157
Recomendação 44 – PCGE/2007.....	165
Recomendação 45 – PCGE/2007.....	165
Recomendação 46 – PCGE/2007.....	166
Recomendação 47 – PCGE/2007.....	166
Recomendação 48 – PCGE/2007.....	166
Recomendação 49 – PCGE/2007.....	168
Recomendação 50 – PCGE/2007.....	170
Recomendação 51 – PCGE/2007.....	171
 Apreciação da Actividade Financeira da Segurança Social	
Recomendação 52 – PCGE/2007.....	180
Recomendação 53 – PCGE/2007.....	180
Recomendação 54 – PCGE/2007.....	181
Recomendação 55 – PCGE/2007.....	181
Recomendação 56 – PCGE/2007.....	182
Recomendação 57 – PCGE/2007.....	182
Recomendação 58 – PCGE/2007.....	182
Recomendação 59 – PCGE/2007.....	183
Recomendação 60 – PCGE/2007.....	183
Recomendação 61 – PCGE/2007.....	190
Recomendação 62 – PCGE/2007.....	190
Recomendação 63 – PCGE/2007.....	191
Recomendação 64 – PCGE/2007.....	191
Recomendação 65 – PCGE/2007.....	191
Recomendação 66 – PCGE/2007.....	193
Recomendação 67 – PCGE/2007.....	209
Recomendação 68 – PCGE/2007.....	209



Tribunal de Contas

Recomendação 69 – PCGE/2007	210
Recomendação 70 – PCGE/2007	211
Recomendação 71 – PCGE/2007	212
Recomendação 72 – PCGE/2007	212
Recomendação 73 – PCGE/2007	213
Recomendação 74 – PCGE/2007	213
Recomendação 75 – PCGE/2007	213
Recomendação 76 – PCGE/2007	214
Recomendação 77 – PCGE/2007	214
Recomendação 78 – PCGE/2007	215
Recomendação 79 – PCGE/2007	215
Recomendação 80 – PCGE/2007	216
Recomendação 81 – PCGE/2007	216