



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Volume I



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

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2008
VOLUME I



SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Tendo em conta as observações feitas neste Parecer sobre a actividade financeira do Estado, incluindo a da Segurança Social, é possível concluir, em síntese, o seguinte:

- ◆ Em 2008, onze anos após a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), este continuou a não ser aplicado pelos serviços integrados do Estado e por uma parte dos serviços e fundos autónomos, embora tenham sido dados alguns passos nesse sentido. O Tribunal continuará a acompanhar este processo, uma vez que a aplicação daquele Plano por todos os serviços constitui um importante instrumento de gestão, contribuindo para melhorar a fiabilidade e transparência das contas públicas, ao evidenciar o património do Estado e as despesas e receitas numa óptica de acréscimo (“accrual”).
- ◆ O regime da tesouraria do Estado, especialmente no que se refere ao princípio da unidade de tesouraria, continua a não ser cumprido por todos os organismos. A invocação recorrente, para justificar o incumprimento, de especificidades relativas à natureza dos organismos, ao seu regime jurídico ou a disposições estatutárias, reforça a necessidade de clarificar as normas relativas ao âmbito de aplicação, ao modelo de controlo e ao quadro sancionatório. Porém, pelo terceiro ano consecutivo, não foi utilizada pelo Governo a autorização concedida para alterar o referido regime, constante das Leis do Orçamento.
- ◆ Não é possível confirmar que o valor da receita inscrito na Conta Geral do Estado de 2008 corresponde ao da receita efectivamente obtida. Esta impossibilidade é consequência do incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas, bem como das deficiências que continuam a verificar-se nos respectivos procedimentos e no sistema de controlo interno.
- ◆ No tocante à realização de despesas à margem do Orçamento do Estado, salienta-se que, conforme recomendação reiterada do Tribunal, cessou, em 2008, a assunção de passivos e regularização de responsabilidades por operações específicas do Tesouro. Contudo, registou-se o pagamento de € 26 milhões ao Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas com o produto da venda de património imobiliário, sem expressão quer na despesa, quer na receita orçamental.
- ◆ Subsiste a assunção de encargos sem dotação orçamental suficiente, tendo continuado a transitar para o ano seguinte elevados montantes de encargos vencidos. Destaca-se, neste domínio, a criação do programa “Pagar a tempo e horas” que, nomeadamente, fixou metas para a redução dos prazos médios de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por administrações públicas. Em 2008, o prazo médio de pagamento dos organismos da administração central foi, ainda, de 51 dias, subsistindo, no entanto, reservas quanto ao seu apuramento.
- ◆ A comparabilidade da despesa tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, por três ordens de razões: a alteração do universo dos organismos abrangidos pela Conta (em resultado, designadamente, da empresarialização dos hospitais e de outras entidades pertencentes ao sector público administrativo); a alteração de critérios contabilísticos; e a inexistência de informação final sobre a execução orçamental de algumas entidades. Em 2008, teve especial efeito na despesa a criação da contribuição de serviço rodoviário, destinada à EP – Estradas de Portugal, à margem do Orçamento do Estado.

- ◆ A informação constante da Conta relativa à execução do PIDDAC continua a 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 permitindo a respectiva comparabilidade. Observa-se também que em diversos ministérios a execução do PIDDAC comporta um peso excessivo de despesas correntes, contrárias à própria natureza do PIDDAC que é de investimento.
- ◆ 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, e à semelhança de anos anteriores, o Tribunal coloca reservas aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado de 2008 e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado, na óptica da contabilidade pública.

No que respeita especificamente à apreciação financeira da Segurança Social, verifica-se uma melhoria ao nível da tempestividade na contabilização das prestações imediatas, sendo de assinalar também o progresso verificado no âmbito das operações de consolidação que permitiu reduzir, substancialmente, as diferenças de conciliação. Contudo, ainda não se encontra concluída a implementação de todos os procedimentos necessários no conjunto das aplicações que integram o novo sistema de informação da segurança social, para uma melhoria significativa da informação financeira e continua por implementar o controlo interno previsto na lei, justificando-se uma de posição de reserva sobre a Conta da Segurança Social de 2008. Em especial:

- ◆ Os procedimentos contabilísticos utilizados não asseguram ainda uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental da receita e da despesa, uma vez que, designadamente:
 - ◇ não foram eliminadas todas as operações internas do sector;
 - ◇ incluiu-se em despesa realizada prestações sociais que efectivamente ainda não foram pagas aos beneficiários, em virtude da sua devolução à segurança social;
 - ◇ o valor das contribuições cobradas não se encontra imputado aos diferentes conjuntos constituídos de acordo com a sua origem, mas em função de uma tabela de imputação.
- ◆ Em termos de contabilidade patrimonial, continuam a suscitar reservas a relevação contabilística da dívida de terceiros, em especial das dívidas de contribuintes, de beneficiários e de outros devedores, do imobilizado e dos proveitos diferidos, com reflexo ao nível do Balanço e possíveis conseqüências ao nível dos resultados apurados, não tendo, igualmente, sido possível confirmar todos os saldos contabilísticos apresentados em disponibilidades por falta de reconciliações e certidões bancárias ou existência de divergências entre os documentos apresentados.

O Tribunal sublinha ainda os seguintes aspectos:

- ◆ As dívidas não financeiras do Estado (Administração Central e algumas entidades do SPE, designadamente Hospitais/Centros Hospitalares), por fornecimentos de bens e serviços, reportadas a 31 de Dezembro de 2008, ascendiam a € 1.568 milhões, dos quais € 1.124,6 milhões (71,7%) respeitam a entidades do sector da saúde.



- ◆ As contas consolidadas do Serviço Nacional de Saúde não reflectem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira e os resultados das operações de todo o universo das entidades que o integram e, conseqüentemente, o valor das necessidades de financiamento, justificando-se uma posição de reserva.
- ◆ 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 de novo 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.
- ◆ Relativamente aos fluxos financeiros com a União Europeia destaca-se que a Conta Geral do Estado não evidencia ainda, de forma agregada, a execução orçamental dos fundos comunitários, nem contempla informação sobre a totalidade dos fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia, nomeadamente os inerentes aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária. Relevam-se também os baixos níveis de execução financeira registados nos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional e no Programa de Desenvolvimento Rural. Os Programas para a Rede Rural Nacional e Operacional da Pesca não registaram, até 31 de Dezembro de 2008, qualquer execução.
- ◆ Tal como nos anos anteriores, volta a não ser possível emitir opinião sobre o valor do património do Estado devido à ausência, na Conta Geral do Estado de 2008, de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial. Já quanto às operações realizadas durante este ano, o Tribunal sublinha a subavaliação dos valores registados na Conta e dos valores reportados pelo Governo à Assembleia da República.
- ◆ Não se antevê suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para que a contribuição de serviço rodoviário não seja inscrita no Orçamento do Estado, o que leva a uma saída de receitas e despesas da esfera orçamental (€ 525,1 milhões em 2008) e à conseqüente degradação do controlo orçamental.
- ◆ A receita proveniente da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico, pelo valor global de € 1.382,5 milhões, teve origem em operações com carácter excepcional, não repetíveis e não previstas inicialmente no Orçamento, do qual € 521,2 milhões foram consignados pelo Governo a despesas não directamente relacionadas.
- ◆ O processo de concessão e controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual apresenta deficiências ao nível dos sistemas de informação que dificultam a articulação entre as entidades gestoras e a administração fiscal, limitando a eficiência e a eficácia das suas intervenções. Para além da falta de indicadores que permitam a sua regular avaliação, o regime dos benefícios fiscais à internacionalização das empresas portuguesas revelou-se particularmente ineficaz, uma vez que das cento e oito candidaturas apresentadas desde 1999 apenas foram celebrados oito contratos.
- ◆ A alteração do regime dos certificados de aforro, para além de um apreciável decréscimo das subscrições, provocou um significativo aumento dos resgates, circunstâncias estas que se conjugaram para criar, em 2008 e pela primeira vez em muitos anos, um contributo negativo destes certificados para o financiamento público.
- ◆ O significativo aumento das responsabilidades efectivas do Estado por garantias prestadas em quase € 1.800 milhões, particularmente quando se considera que algumas das entidades que delas beneficiaram, como o Banco Português de Negócios e o Banco Privado Português, se

encontram em situação financeira muito difícil, coloca a possibilidade de o Estado ter de efectuar, num futuro próximo, pagamentos vultuosos em execução dessas garantias.

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 no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

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 83 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 2008, recebida neste Tribunal a 30 de Junho de 2009.

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 2008 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 no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

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 GERAL



I – ENQUADRAMENTO GERAL

Nesta primeira parte faz-se o enquadramento geral do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2008, em duas vertentes.

A primeira respeita à envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2008. 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.

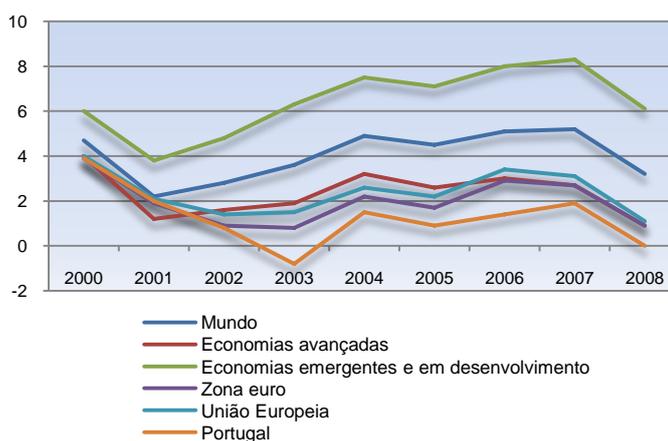
A “Envolvente económica” termina com a apresentação de um quadro que pretende reflectir as tendências recentes da economia portuguesa, através da evolução dos principais indicadores económicos no período 2006-2008. Por sua vez, a “Síntese da execução orçamental” inclui a “Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social” relativa ao mesmo período, mas na óptica da contabilidade pública, com os valores apresentados na CGE/2008.

1.1 – Envolvente económica

1.1.1 – A crise financeira e económica internacional

O ano de 2008 foi marcado pela transformação da crise do *subprime* do mercado imobiliário norte-americano em crise financeira e económica internacional. A contaminação da chamada economia real provocou a entrada generalizada e fortemente sincronizada das principais economias em situação de “recessão técnica” a partir do último trimestre de 2008.

Gráfico I.1 – PIB real, taxas de variação anual



Fonte: Fundo Monetário Internacional.

A primeira grande manifestação da dimensão internacional da crise financeira deu-se no início de Agosto de 2007 com a suspensão de três fundos do banco europeu BNP Paribas, e em Janeiro de 2008 os problemas agudizaram-se com as bolsas internacionais a registarem fortes quebras que se acentuaram ao longo de todo o ano.

Em Setembro, o governo americano decidiu assumir o controlo das duas principais agências de crédito hipotecário (Fannie Mae e Freddie Mac) e deixou cair o banco de investimento Lehman Brothers,

originando uma nova fase de perda de confiança que se propagou ao sistema financeiro internacional e deu definitivamente à crise do *subprime* o carácter de crise financeira global.

Em Outubro, foi aprovado o mais importante plano de intervenção económica da história dos Estados Unidos. Este plano legitimou uma atitude mais fortemente intervencionista que acabaria por ser adoptada de forma generalizada nos meses que se seguiram. Na Europa, assistiu-se pela primeira vez a uma reacção à crise de forma algo coordenada, tendo sido definidos planos de apoio aos sistemas financeiros de vários países, entre os quais Portugal, com € 20 mil milhões (em França € 360 mil milhões e em Espanha € 100 mil milhões).

As intervenções dos governos foram, portanto, reactivas e hesitantes, havendo que reconhecer, contudo, o papel mais activo dos responsáveis dos EUA, que ultrapassaram as convenções estabelecidas em matéria de política económica para responder de forma pragmática ao desenvolvimento da crise interna. A Europa reagiu mais tardiamente, na convicção de que o seu sistema financeiro estava pouco exposto à crise americana.

1.1.2 – Envolvente internacional

1.1.2.1 – PIB e comércio internacional

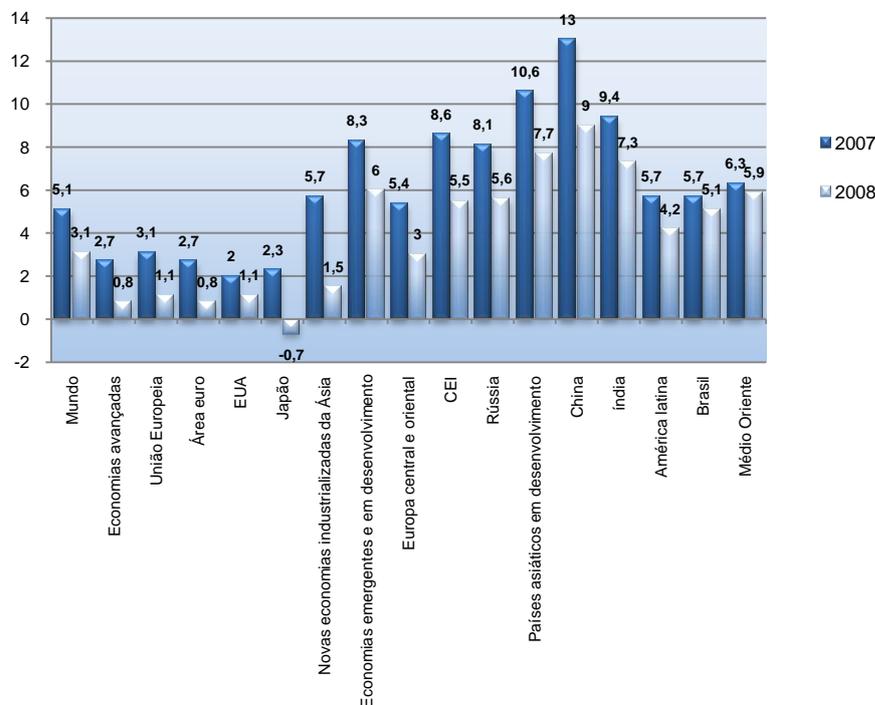
Em 2008 produziu-se uma forte desaceleração da economia mundial comparativamente ao ano anterior, passando de uma taxa do crescimento de 5,1% para 3,1%. Este número, no entanto, é enganador relativamente à força das dinâmicas recessivas que se afirmaram sobretudo no último trimestre do ano.

De salientar as diferenças de comportamento entre as economias avançadas e as economias emergentes e em desenvolvimento. No primeiro caso, as reduções das taxas de crescimento foram fortíssimas, situando-se em valores inferiores, em média, a 1/3 dos verificados em 2007 – de 2,7% para 0,8%. Destaque, pela negativa, para o Japão que viu a sua economia contrair-se em 0,7%, depois de um crescimento de 2,3% em 2007 e, pela positiva, para os Estados Unidos, que registaram a menor quebra relativa, passando de um crescimento de 2,0% em 2007 para um crescimento de 1,1% em 2008.

No caso das economias emergentes e em desenvolvimento as quebras foram menos importantes. No seu conjunto, passaram de um crescimento de 8,3% em 2007 para um crescimento de 6% em 2008. De salientar, pelo seu significado, a quebra sofrida pela economia chinesa, cujas taxas de crescimento passaram de 13% em 2007 para 9% em 2008, evolução significativa do grau de integração da China na dinâmica económica global e do seu envolvimento com a economia dos Estados Unidos. Ainda assim, a China manteve-se como a economia de maior crescimento em 2008. Pela positiva, destaque para o Brasil, cuja taxa de crescimento se manteve na casa dos 5%, apenas com uma ligeira redução.



Gráfico I.2 – Taxas de crescimento do PIB por regiões

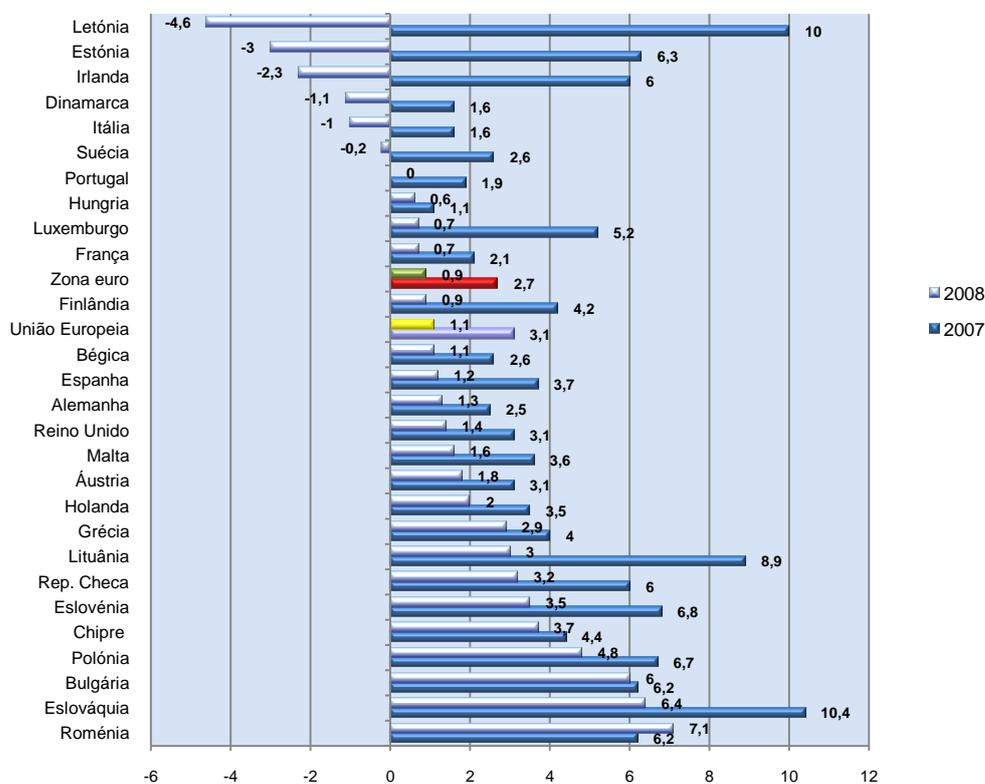


Fonte: World Economic Outlook, FMI, update, Julho de 2009.

Nos países da União Europeia (ver Gráfico I.3) constata-se a redução do crescimento conjunto de 3,1% em 2007 para 1,1% em 2008, e de 2,7% para 0,9%, no caso da área do euro. Um primeiro grupo de países, formado pela Letónia, Estónia, Irlanda, Dinamarca, Itália e Suécia, foi significativamente mais afectado pela crise, tendo todos registado taxas negativas de crescimento em 2008. A Irlanda, pelo que representou enquanto expressão aparentemente bem sucedida do modelo de globalização seguido nas duas últimas décadas, será o caso mais paradigmático das perturbações que a crise veio introduzir. O segundo grupo, formado pelos restantes países, manteve taxas de crescimento positivas, não se notando um padrão claro de quebras. De destacar, no contexto geral, os bons desempenhos, em termos absolutos, da Roménia, o único país da UE a registar um aumento da taxa de crescimento de 2007 para 2008, de 6,2% para 7,1%, e da Eslováquia, da Bulgária e da Polónia que registaram taxas de, respectivamente, 6,4%, 6,0% e 4,8%.

Portugal situou-se na fronteira destes dois grupos com um crescimento de 0%. No entanto, este aparente menos mau desempenho deve ser confrontado com a realidade de o país ter tido uma das mais baixas taxas de crescimento em 2007, 1,9%, e de registar há quase uma década um crescimento sistematicamente abaixo da média europeia, consubstanciando um processo de divergência real cujas causas estão muito para além da crise actual.

Gráfico I.3 – Taxas de crescimento do PIB na União Europeia



Fonte: World Economic Outlook, FMI, Abril de 2009.

A desaceleração do crescimento do produto mundial foi acompanhada pela desaceleração verificada no comércio. Em 2008 interrompeu-se um ciclo de forte expansão do comércio internacional, com taxas de crescimento de 7,5% em 2005, 9,2% em 2006 e 7,2% em 2007, com a taxa de crescimento do comércio mundial a reduzir-se para menos de metade da registada no ano anterior, situando-se em 2,9% (ver Quadro I.1). A quebra foi mais acentuada no conjunto das economias desenvolvidas do que nas economias emergentes e em desenvolvimento, cabendo uma vez mais a estas a responsabilidade de sustentar a economia mundial. Nas primeiras, verificou-se uma quase estagnação, quer do lado das exportações quer do lado das importações, que cresceram, respectivamente, 2,0% e 0,4% face a 2007. Nas segundas, verificaram-se ainda, apesar das quebras, crescimentos significativos das exportações e das importações, com taxas de 4,1% e de 9,4%, respectivamente.

A desaceleração do comércio internacional foi particularmente visível na área do euro, com as exportações a crescerem apenas 1,1%. Do lado das importações, a taxa de crescimento foi de 1,2%, superior, ainda assim, à verificada no conjunto das economias desenvolvidas, que não foi além dos 0,4%.

A concentração das dificuldades nos últimos quatro meses de 2008 terá evitado que as quebras do comércio mundial fossem mais acentuadas nesse ano, transferindo-se os impactos para 2009.



Quadro I.1 – Comércio internacional (taxas de variação anual em volume)

Comércio internacional	2007	2008
Comércio total	7,2	2,9
Exportações		
Economias avançadas	6,2	2,0
Economias emergentes e em desenvolvimento	9,5	4,1
Importações		
Economias avançadas	4,7	0,4
Economias emergentes e em desenvolvimento	13,8	9,4
Área do euro		
Exportações	5,9	1,1
Importações	5,3	1,2

Fonte: FMI, World Economic Outlook, update de 8 de Julho de 2009 e Eurostat.

Os efeitos da crise económica internacional manifestaram-se igualmente na quebra de crescimento do turismo, medida pelas chegadas internacionais de turistas, de 6,9%, em 2007 para 1,8%, em 2008 (ver Quadro I.2). Esta perda de dinamismo do turismo foi particularmente visível na Europa onde, em 2008, se verificou uma quase estagnação das entradas de turistas. Na Europa do Norte e Ocidental, verificou-se mesmo uma redução da entrada de turistas. Apenas na Europa Central e de Leste se registou um aumento de 2,7% face a 2007, em resultado, eventualmente, de uma competitividade preço superior à dos mercados turísticos tradicionais da Europa.

Quadro I.2 – Evolução do turismo internacional, chegadas internacionais de turistas. (taxas de variação anual)

Regiões	2007	2008
Mundo	6,9	1,8
Américas	4,9	3,6
Ásia e Pacífico	10,5	1,6
África e Médio Oriente	11,7	8,0
Europa	5,2	0,1
Europa do Norte	2,7	-2,1
Europa Ocidental	3,5	-1,2
Europa Central e de Leste	6,2	2,7
Europa do Sul e Mediterrânica	7,0	0,6

Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2008.

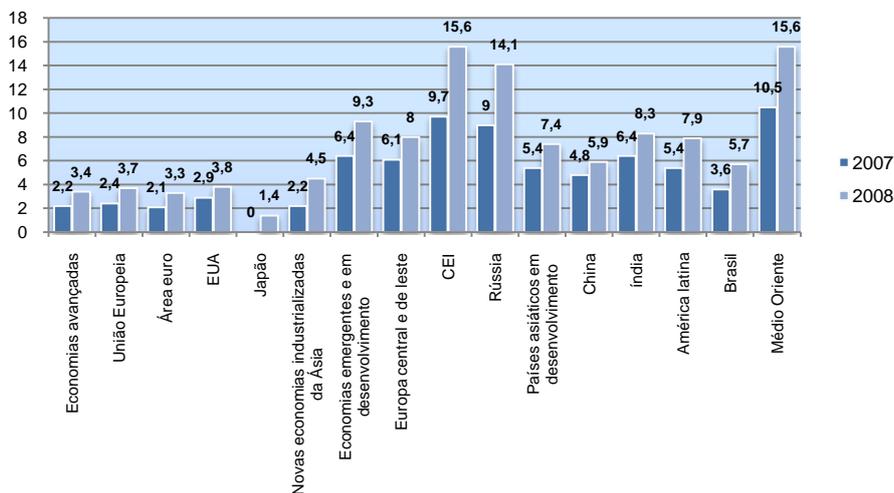
1.1.2.2 – Inflação, preço do petróleo e taxas de câmbio

Em 2008 verificou-se um aumento generalizado das taxas de inflação, acompanhando o aumento dos preços do petróleo e das matérias-primas de base (ver Gráfico I.4).

No conjunto das economias avançadas a taxa de inflação aumentou 1,2 pontos percentuais, situando-se em 3,4%. As economias emergentes e em desenvolvimento registaram um aumento médio de cerca de 3 pontos percentuais, situando-se em 9,3%. Os maiores aumentos verificaram-se nos países da CEI, e na Rússia, em particular, com aumentos de 6 e de 5 pontos percentuais, respectivamente, fixando-se em 15,6% e 14,1%, respectivamente. Destaque igualmente para a taxa de inflação das economias do Médio Oriente, que se situou em 15,6%, com um aumento de cerca de 5 pontos percentuais. Os

aumentos na China, Índia e Brasil situaram-se abaixo da média do grupo das economias emergentes e em desenvolvimento.

Gráfico I.4 – Taxas de inflação IPC

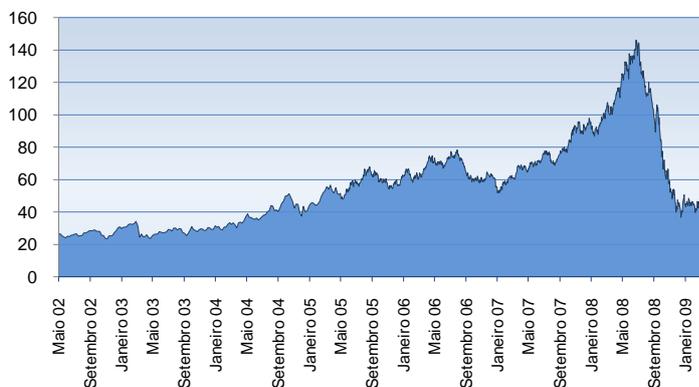


Fonte: Word Economic Outlook, Abril de 2009.

Também no caso da inflação, os efeitos mais severos da crise foram transferidos para o ano seguinte, embora se começassem a fazer sentir no último trimestre de 2008. De acordo com o FMI, a taxa de inflação desacelerou em termos homólogos no último trimestre de 2008 para 2,1%, no caso das economias avançadas, e para 7,6% no caso das economias emergentes e em desenvolvimento.

O gráfico abaixo mostra a evolução do preço do petróleo em dólares desde 2002. Consta-se uma tendência de subida progressiva que se acentua durante o ano de 2007 e primeira metade de 2008, empurrando o preço para o limiar histórico dos 150 dólares por barril durante o mês de Junho. A partir daí, e em perfeita sintonia com o desenvolvimento da crise económica internacional, verifica-se uma rápida e acentuada descida, aproximando-se o preço dos 40 dólares em Dezembro.

Gráfico I.5 – Preço do petróleo Brent



Fonte: OCDE, Economic Outlook, Interim. Assessment, Setembro de 2009.



A taxa de câmbio do euro face ao dólar americano depreciou-se durante o segundo semestre de 2008, passando de 1,58 dólares/euro em Julho para 1,34 dólares/euro em Dezembro, o que representa uma depreciação de cerca de 20%.

No tocante à inflação na área do euro, as fortes descidas dos preços do petróleo e das matérias-primas acabaram por só ter efeitos no final do ano. As repercussões verificaram-se nas variações homólogas mensais no final do ano e no princípio de 2009, com variações negativas dos preços.

Gráfico I.6 – Taxa de câmbio nominal US dólar/euro (médias mensais)



Fonte: Banco Central Europeu.

1.1.2.3 – Taxas de juro

Durante o ano de 2008, a tendência geral foi de descida acentuada das taxas de juro, respondendo ao agravamento geral da crise económica internacional. A política monetária foi muito agressiva, conjugando-se as fortes descidas das taxas de juro com expansões da oferta monetária mais ou menos coordenadas a nível internacional.

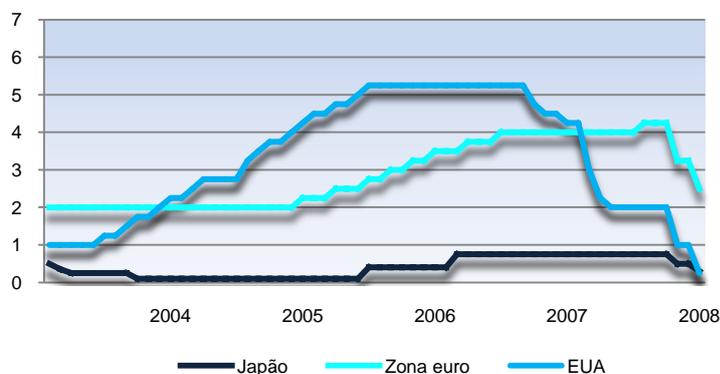
A política monetária mais agressiva foi, sem dúvida, a conduzida pela Reserva Federal americana (FED). Entre Setembro de 2007 e Dezembro de 2008, a taxa de cedência de fundos da FED passou de 5,25% para 0% e a taxa de desconto de 5,75% para 0,5%.

A atitude do Banco Central Europeu (BCE) foi mais contida. Em Julho de 2007, quando já era evidente que as tendências recessivas se sobrepunham às pressões inflacionistas, que entretanto se começavam a inverter em resultado da queda do preço do petróleo, o BCE ainda chegou a aumentar a sua taxa de referência em 25 pontos de base, passando de 4,0% para 4,25%, contrariando toda a lógica dos acontecimentos. Esta posição era insustentável, e o BCE não teve alternativa senão iniciar também a descida continuada da taxa de referência, que em Dezembro de 2008 se fixou em 2,5%.

No Japão, a margem de manobra para a utilização da política monetária foi muito limitada. Com efeito, desde a segunda metade dos anos noventa que a taxa de juro de referência do banco central se encontrava em níveis inferiores a 1%, situando-se em Dezembro de 2008 em 0,3%.

Também no Reino Unido, entre Janeiro e Dezembro de 2008 a taxa de referência do banco central passou de 5,5% para 2,0%.

Gráfico I.7 – Evolução das taxas de juro nas principais economias



Fonte: OCDE, Economic Outlook, Interim Assessment, Setembro 2009.

A evolução das taxas de juro nominais de curto prazo acompanhou a diferença de atitudes nas diferentes zonas monetárias e a própria evolução da crise nesses espaços. Na área do euro, as taxas de juro de curto prazo voltaram a subir em 2008 face a 2007, passando de 4,3% para 4,6%. No Reino Unido e no Japão verificaram-se descidas de 6,0% para 5,5% e de 0,9% para 0,8%, respectivamente. Nos Estados Unidos registou-se a maior descida, de 5,3% para 2,9%, reflectindo a dinâmica mais interveniente das autoridades monetárias americanas.

Em termos reais, as taxas de juro de curto prazo reduziram-se em 2008 nas quatro zonas monetárias, passando de 2,0% para 1,7%, na zona euro, de 3,5% para 3% no Reino Unido, de 2,6% para -0,4% nos EUA e de 1,2% para 0,4% no Japão. Os Estados Unidos foram a única das principais economias a registar uma taxa de juro real negativa em 2008, em sintonia com o tratamento de choque que caracterizou a intervenção das autoridades económicas neste país.

No que respeita às taxas de juro de longo prazo, verificou-se uma manutenção na zona euro dos níveis de 2007, de 4,3%. Nas restantes zonas monetárias verificaram-se diminuições, de 5,1% para 4,5% no Reino Unido, de 4,6% para 3,7% nos EUA, e de 1,7% para 1,5% no Japão. Em termos reais, verificaram-se, igualmente reduções de 2007 para 2008, de 2,1% para 1,3% na zona euro, de 2,5% para 2,0% no Reino Unido, de 2,0% para 0,3%, nos EUA, e de 2,1% para 1% no Japão.

As dificuldades económicas concentraram-se de forma generalizada no último trimestre do ano, pelo que a avaliação dos números anuais deve ser relativizada na sua importância e impacto efectivo na economia. A descida das taxas de juro não impediu uma restrição geral das condições de concessão de crédito, e o aumento dos *spreads* bancários, dificultando a injeção de liquidez na economia real. Esta situação obrigou a alterações significativas nos padrões de relacionamento dos bancos centrais com o sector bancário e financeiro, visando agilizar as respostas aos problemas de liquidez, indo, inclusive, ao ponto do relacionamento directo do banco central com a economia real e as administrações públicas, no caso dos EUA.



1.1.2.4 – Finanças públicas

Em 2008 interrompeu-se a trajectória de redução dos défices orçamentais que se vinha a observar na União Europeia e, em particular, na área do euro, desde 2003 (ver Quadro I.3), ano em que se atingiu um máximo relativo do défice, para lá do limite de 3% do PIB. O agravamento progressivo das dificuldades económicas ao longo do ano e, muito em particular, as medidas de emergência adoptadas nos últimos meses fizeram aumentar os valores dos défices, que quase triplicaram em relação a 2007, mas, contudo, bem abaixo do limite dos 3%. As pressões verificaram-se quer do lado da receita, em resultado da desaceleração da actividade económica, quer do lado da despesa, com os estabilizadores automáticos a serem solicitados a desempenhar o seu papel em paralelo com as medidas de emergência. A margem de manobra adquirida com a redução dos défices nos anos anteriores adquiriu especial importância no contexto da crise, aumentando o potencial da política orçamental enquanto instrumento de resposta aos impactos económicos e sociais da crise e de apoio à recuperação, sobretudo numa situação em que a política monetária foi conhecendo limitações crescentes ao longo do ano.

A utilização da política orçamental foi mais evidente nos Estados Unidos e no Japão. No Japão, a política orçamental fora largamente utilizada para fazer face à recessão prolongada que se afirmara neste país na sequência da crise dos anos 90, e só muito recentemente, com a retoma do crescimento, a preocupação com a redução do défice público voltara a estar na ordem do dia. A eclosão de nova crise veio fazer voltar tudo atrás, embora a níveis ainda muito inferiores aos verificados no início do século.

No caso dos Estados Unidos, embora se tenha assistido a uma evolução em trajectória semelhante à da União Europeia, evidenciou-se uma resposta mais elástica do défice à deterioração da conjuntura económica e um maior pragmatismo na utilização da política orçamental. O aumento do défice iniciou-se logo em 2007 e acentuou-se em 2008, atingindo 5,9% do PIB.

Quadro I.3 – Saldo orçamental (% do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,9	-2,3
AE-16	0,0	-1,9	-2,6	-3,1	-3,0	-2,5	-1,3	-0,7	-1,9
EUA	1,6	-0,3	-3,7	-4,8	-4,3	-3,1	-2,1	-2,8	-5,9
Japão	-7,6	-6,3	-8,0	-7,9	-6,2	-6,7	-1,6	-2,5	-2,9

Fonte: AMECO, Abril 2009.

A trajectória da dívida pública acompanhou de muito perto a trajectória do défice, pelo que não é de estranhar a interrupção das tendências decrescentes que se vinham verificando, tanto na União Europeia como na área do euro. Nos dois espaços, verificou-se em 2008 um aumento da dívida pública na casa dos 3 pontos percentuais, face a 2007, de 58,7% para 61,5% do PIB na União Europeia e de 66% para 69,3% do PIB na área do euro (ver Quadro I.4).

Quadro I.4 – Dívida pública (% do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	61,8	60,9	60,3	61,8	62,2	62,7	61,3	58,7	61,5
AE-16	69,3	68,2	68,0	69,1	69,5	70,0	68,3	66,0	69,3
EUA	55,5	55,5	5,8	61,2	62,3	62,7	62,1	63,1	65,0
Japão	142,1	145,1	15,6	159,5	167,1	177,3	180,3	167,1	172,1

Fonte: AMECO, Abril 2009.

Nos Estados Unidos a situação foi semelhante, com a dívida pública a aumentar cerca de 2 pontos percentuais face a 2007, para 65% do PIB. Neste caso, porém, em vez de uma inversão de tendência, assistiu-se a uma trajectória ascendente da dívida para níveis próximos dos verificados na área do euro.

O Japão, como se disse, apresenta uma situação particular, em que a política orçamental foi largamente utilizada para contrariar as tendências recessivas e deflacionistas que se verificaram ao longo da década de 90 do século passado e dos primeiros anos desta década. Os persistentes e elevados défices orçamentais impulsionaram a dívida pública para níveis quase triplos dos verificados na Europa e nos EUA, tendo-se registado um aumento da dívida pública em 5 pontos percentuais, face a 2007, para 172,1% do PIB.

1.1.2.5 – Investimento directo internacional

Em 2008 fizeram-se já sentir os efeitos da crise económica e financeira mundial sobre os fluxos de investimento directo internacional (IDE), com quebras globais de 14,2% e de 13,5%, do lado das entradas e das saídas, respectivamente (Quadro I.5). O perfil dos fluxos também se alterou significativamente. Assim, aumentaram os investimentos nos países em desenvolvimento e em transição, que passaram a representar cerca de 43% do total do IDE desse ano, enquanto, em contrapartida, os fluxos para os países desenvolvidos sofreram uma retracção passando a representar 29% do total. O IDE com destino a África atingiu um nível recorde, com destaque para a África do Oeste que registou o maior incremento face a 2007 (63,0%); os investimentos na Ásia do Sul, do Este e do Sudeste registaram uma expansão de 17%, atingindo um novo máximo; os investimentos na América Latina e Caraíbas aumentaram 13%; e os investimentos na Europa do Sudeste e na Comunidade de Estados Independentes continuaram a aumentar, pelo oitavo ano consecutivo.

Quadro I.5 – Fluxos de IDE, por regiões e economias

(em milhões de dólares)

Regiões/economias	Entradas			Saídas		
	2007	2008	% Δ	2007	2008	% Δ
Mundo	1 978 838	1 697 353	-14,2	2 146 522	1 857 734	-13,5
Economias desenvolvidas	1 358 628	962 259	-29,2	1 809 531	1 506 528	-16,7
Europa	899 627	518 339	-42,4	1 270 523	944 460	-25,7
União Europeia	842 311	503 453	-40,2	1 192 141	837 033	-29,8
Portugal	3 055	3 532	15,6	5 490	2 106	-61,6
Economias em desenvolvimento	529 344	620 733	17,3	285 486	292 710	2,5
China	83 521	108 312	29,7	22 469	52 150	132,1
Índia	25 127	41 554	65,4	17 281	17 685	2,3
Brasil	34 585	45 058	30,3	7 067	20 457	189,5

Fonte: World Investment Report 2009, UNCTAD, Outubro de 2009.

Como se pode observar, a Europa e, em particular, a União Europeia, viram as suas posições retraírem-se significativamente no que se refere ao IDE, com diminuições de entradas de 42,4% e de 40,2%, respectivamente, e de saídas, de 25,9% e de 29,8%.

Do lado das entradas, verificou-se em Portugal uma evolução em sentido oposto, com um incremento de 15,6% face a 2007. Em contrapartida, do lado das saídas registou-se um decréscimo de 61,6%. No entanto, estas variações devem ser relativizadas, tendo em conta os valores absolutos dos fluxos de



investimento, que foram significativamente inferiores aos de 2006, em que se registaram entradas no valor de 10.902 milhões de dólares e saídas no valor de 7.139 milhões de dólares.

De salientar, ainda, os comportamentos da China, Índia e Brasil, que continuaram a demonstrar uma forte capacidade de atracção de IDE. No caso da China e do Brasil, registe-se, também, o extraordinário aumento das saídas, com aumentos de 132,1% e 189,5%, respectivamente, configurando uma passagem a uma nova condição de exportadores de capitais.

De assinalar, ainda, uma quebra do IDE realizado por fundos privados de capital e um forte incremento do investimento realizado por fundos soberanos, que atingiu um nível recorde. O desinvestimento atingiu também níveis elevados, reflectindo já os efeitos da crise internacional.

1.1.3 – A Economia Portuguesa em 2008

1.1.3.1 – Contas nacionais

Depois de ter atingido em 2007 a maior taxa de crescimento do PIB desde 2001, em 2008 Portugal confrontou-se com um crescimento zero, prosseguindo a trajetória de divergência relativamente à área do euro e à União Europeia. Contudo, a economia portuguesa mostrou maior capacidade de resistência à crise internacional do que outras economias da União Europeia, como a Suécia, a Itália, a Dinamarca, a Irlanda, a Estónia e a Letónia.

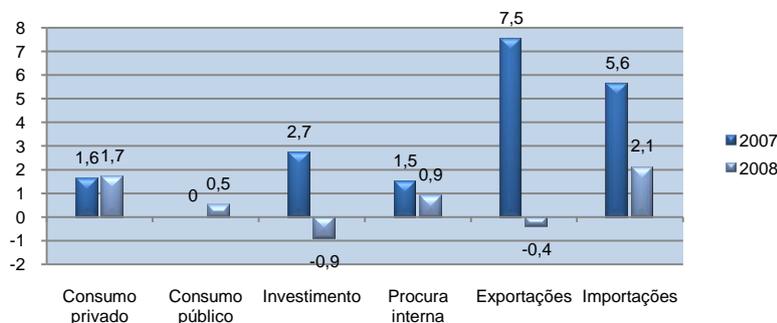
Como se pode verificar pelo gráfico seguinte, as variações trimestrais em termos homólogos revelam uma progressiva redução do crescimento até atingirem um valor negativo, de -2,0%. no último trimestre.

Gráfico I.8 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal (2000-2009 1T)



Fonte: INE, Banco de Portugal e FMI, Outubro de 2009.

Gráfico I.9 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)



Fonte: INE e Banco de Portugal.

Pela análise da evolução das componentes da despesa verifica-se que a quebra do crescimento não foi maior em 2008 graças ao comportamento do consumo, em especial do consumo público. O investimento passou de um crescimento de 2,7% em 2007 para uma diminuição de 0,9% em 2008, e as exportações sofreram uma quebra drástica, passando de um aumento de 7,5% em 2007 para uma redução de 0,4% em 2008. As importações, apesar de terem caído, mantiveram uma variação positiva, de 2,1%.

O consumo privado, por sua vez, sofreu um ligeiro acréscimo, passando de uma taxa de crescimento de 1,6% em 2007 para 1,7% em 2008, reflectindo uma certa estabilidade ou mesmo melhoria do rendimento disponível dos estratos sociais protegidos dos efeitos mais imediatos da crise. No entanto, avaliando a evolução desta componente da despesa numa perspectiva trimestral, constata-se uma efectiva degradação no último trimestre do ano, já que passou de uma taxa de crescimento homóloga de 2,2%, no terceiro trimestre para 1,1% no quarto, caindo em terreno negativo no primeiro trimestre de 2009, com uma variação de -1,7%.

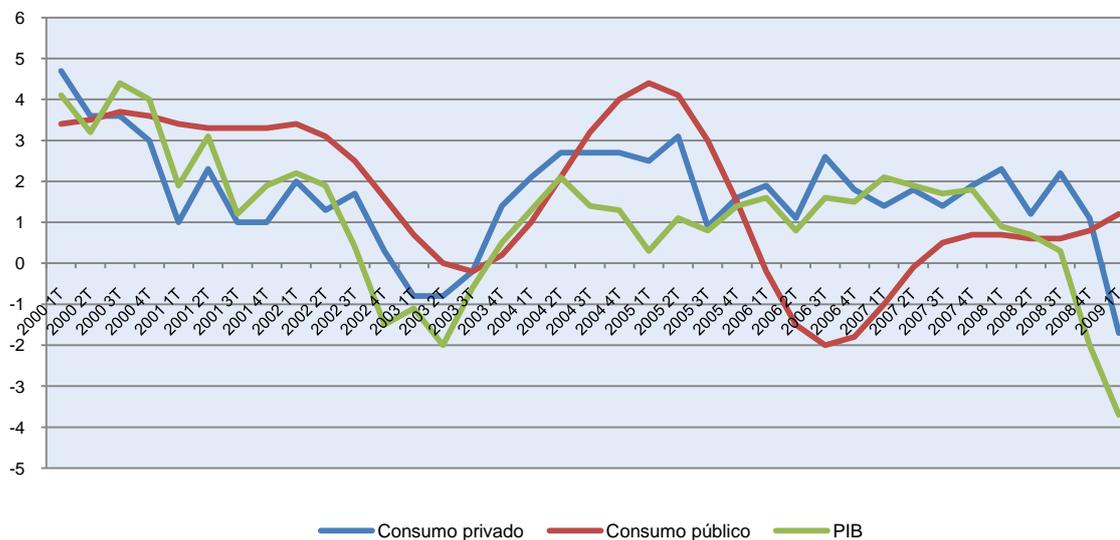
No que respeita ao consumo público, a variação foi também positiva, passando de 0% de aumento em 2007 para 0,5% em 2008. Avaliando trimestralmente, verifica-se um ligeiro acréscimo da taxa de variação homóloga do terceiro para o quarto trimestre, passando de 0,6% para 0,8%, acréscimo que se acentua no primeiro trimestre de 2009 com a taxa de variação homóloga a passar para 1,2%, traduzindo já os estímulos governamentais à sustentação da actividade económica.

Em síntese, a sustentação da economia portuguesa em 2008 foi conseguida à custa da procura interna, face à drástica queda da procura externa, reflectindo quer a quebra mundial do comércio quer as debilidades competitivas da economia portuguesa num contexto adverso. Contudo, face à degradação progressiva do consumo privado, assistiu-se a um reforço do consumo público residindo aqui o principal factor de atenuação dos impactos mais imediatos da crise. Este papel do consumo público, em 2007, 2008 e princípio de 2009, é facilmente verificável no gráfico seguinte.



Handwritten signature or initials in the top right corner.

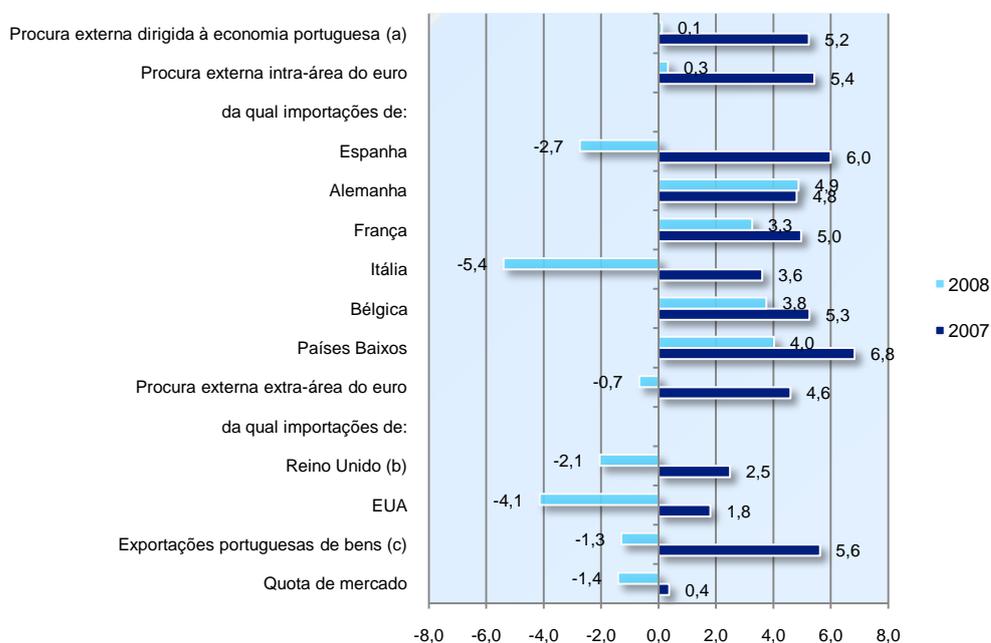
Gráfico I.10 – Taxas de crescimento do PIB, consumo privado e consumo público
(variações homólogas, 2000-2009 1T)



Fonte: INE, Banco de Portugal, Outubro de 2009.

A quebra das exportações reflectiu a forte redução da procura externa dirigida à economia portuguesa, que praticamente estagnou em 2008 depois de ter crescido 5,4% em 2007 (ver Gráfico I.11), e que ocorreu, sobretudo, fora da área do euro, com um recuo de 0,7% face a 2007. A procura externa intra-área do euro registou um ligeiro aumento, de 0,3%.

**Gráfico I.11 – Procura externa, exportações e quota de mercado
(taxas de variação real)**



Fonte: INE e Banco de Portugal.

- (a) Calculada como uma média ponderada do crescimento real das importações de bens de 34 importantes parceiros comerciais. Cada país foi ponderado de acordo com o seu peso como mercado de exportação de Portugal no ano anterior. Em conjunto, estes países representam cerca de 85 por cento das exportações portuguesas de bens.
- (b) Exclui os efeitos da fraude no IVA, de acordo com estimativas do Instituto de Estatística do Reino Unido.
- (c) As taxas de variação apresentadas para as exportações portuguesas de bens excluem as saídas do território de material aeronáutico após reparação.

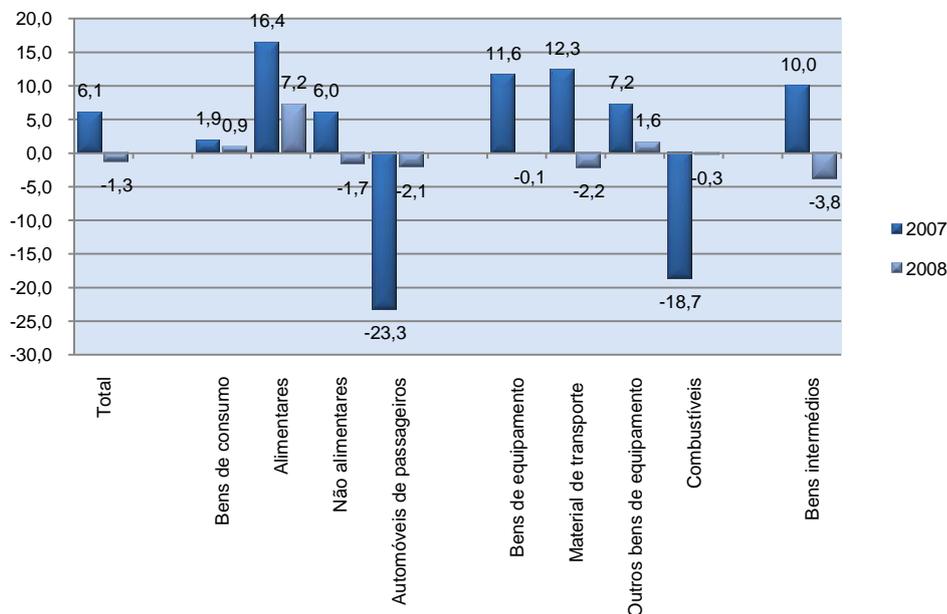
A dinâmica de crescimento da procura dirigida às exportações portuguesas regrediu em praticamente todos os mercados, com excepção da Alemanha, onde se verificou um ligeiro acréscimo de 4,8% para 4,9%. De salientar as fortes quebras da procura italiana e espanhola, com quebras de 5,4% e de 2,7%, respectivamente, face ao ano anterior. Fora da área do euro, mas ainda na União Europeia, destaque-se a redução da procura com origem no Reino Unido em 2,1%. De destacar, ainda, a forte quebra da procura dos Estados Unidos, - 4,1% face a 2007.

Em termos globais, as exportações portuguesas de mercadorias diminuíram 1,3%, sofrendo uma perda de quota de mercado de 1,4% depois de um ligeiro ganho de 0,4% no ano anterior.

Analisando as exportações por grandes categorias económicas (Gráfico I.12), observa-se uma quebra generalizada, com particular incidência nos grupos de bens de equipamento e de bens intermédios. Dentro dos bens de equipamento, destaque para a forte redução das exportações de material de transporte, com uma diminuição de 2,2% face a 2007. Na categoria de bens de consumo, a maior quebra regista-se nos bens não-alimentares, -1,7%. Noutro sentido, é de realçar a menor variação negativa do grupo de automóveis de passageiros que, apesar de uma redução de 2,1% em 2008, recuperou face à quebra de 23,3% observada em 2007. Pela positiva, é de destacar a relativa manutenção dos bens alimentares.



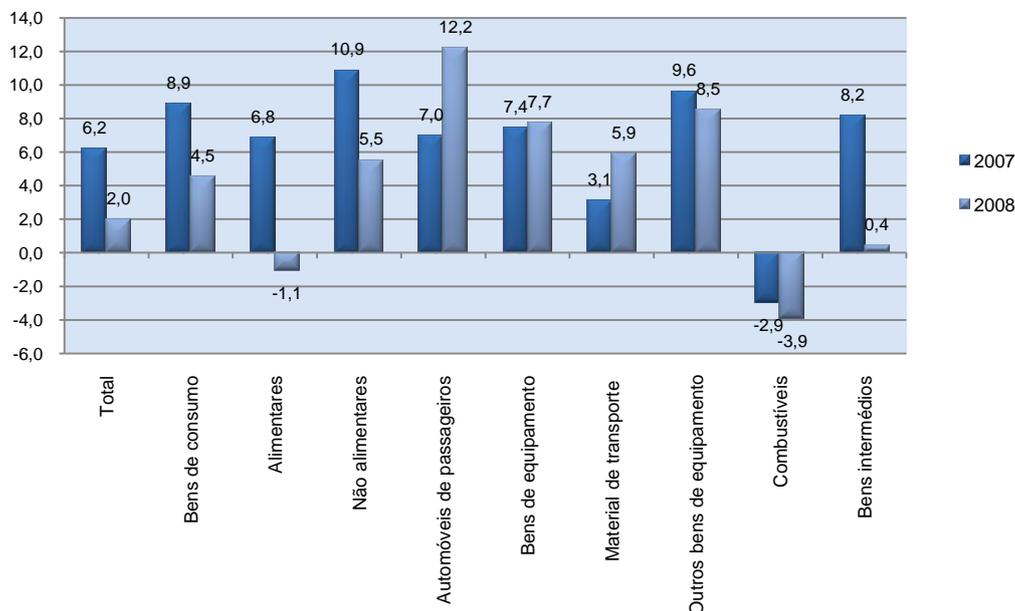
Gráfico I.12 – Exportações por grandes categorias económicas (taxas de variação real)



Fonte: INE e Banco de Portugal.

No que respeita às importações, verificou-se uma diminuição generalizada das taxas de crescimento, com excepção, na categoria de bens de consumo, dos automóveis de passageiros, que registaram um crescimento de 12,2% e, no caso dos bens de equipamento, do material de transporte, com um aumento de 5,9% face a 2007. Por outro lado, acentuou-se a quebra das importações de combustíveis, com diminuições de 2,9% em 2007 e 3,9% em 2008, e dos bens intermédios, que, depois de um crescimento de 8,2% em 2007, viram a sua variação quase estagnar em 2008, com um crescimento de 0,4%. A desaceleração da actividade económica foi, sem dúvida, o principal factor explicativo destas variações.

Gráfico I.13 – Importações por grandes categorias económicas (taxas de variação real)



Fonte: INE e Banco de Portugal.

Analisando o comportamento das exportações por zonas económicas e países de destino, verifica-se que se acentuou a tendência para uma perda relativa de dinamismo das nossas exportações para a União Europeia e os Estados Unidos, enquanto se assistiu a um aumento relativo de importância de outras zonas e países fora do espaço europeu, com realce para os PALOP e o Brasil (Quadro I.6).

Quadro I.6 – Exportações de mercadorias (taxas de variação nominal)

Regiões/economias	2007 (pesos relativos)	2007 (Δ %)	2008 (Δ %)
União Europeia	76,7	7,8	-2,8
Área do euro	74,2	7,6	-3,4
Espanha	28,3	12,5	-3,0
Alemanha	13,0	8,2	-0,3
França	12,6	11,1	-6,5
Reino Unido	6,0	-7,4	-7,7
Itália	4,1	9,6	-7,7
Intra - área do euro	66,3	9,1	-3,1
Extra - área do euro	33,7	8,6	9,0
Extra - UE27	23,3	12,6	13,5
Extra - UE15	25,8	12,9	13,5
EFTA	1,0	-4,6	10,3
EUA	4,8	-15,1	-25,0
Japão	0,8	173,9	-40,0
PALOP	5,5	35,3	30,4
Brasil	0,7	1,4	24,0
OPEP	0,7	8,4	109,4

Fonte: INE e Banco de Portugal.



Em termos nominais, as exportações portuguesas sofreram em 2008 uma redução de 2,8% no espaço da União Europeia e de 3,1% na área do euro. Em contrapartida, registaram um acréscimo de 13,5% para fora da União Europeia e de 9% para fora da área do euro.

Tendo em conta os pesos que representam enquanto destinos das exportações portuguesas, são de realçar as quebras nos mercados espanhol, francês e do Reino Unido, com variações de -3%, -6,5% e -7,7%. Neste último caso, a diminuição registada em 2008 seguiu-se a uma variação, também negativa, em 2007, de -7,4%. Em contrapartida, as exportações para a Alemanha mantiveram-se estáveis, apenas com uma ligeira diminuição de 0,3%.

Fora da União Europeia são de destacar, pela negativa, as quebras no mercado dos Estados Unidos, de 25%, e do Japão, de 40%, embora neste caso não se trate de um mercado importante de destino, na medida em que representa apenas 0,4% do total das exportações portuguesas de mercadorias. Em qualquer caso, é de registar que esta quebra se seguiu a um acréscimo de cerca de 174% em 2007.

Pela positiva, são de destacar os bons resultados junto dos PALOP, com uma variação de 30,4% em 2008, consolidando o aumento de 35,3% em 2007, e do Brasil, com um crescimento de 24,0% em 2008, depois de um ligeiro acréscimo de 1,4% em 2007.

Quadro I.7 – Importações de mercadorias por zonas económicas e países de origem (taxas de variação nominal)

Regiões/economias	Pesos em 2007	2007 (Δ %)	2008(Δ %)
União Europeia	75,4	7,1	4,6
Área do euro	73,7	7,1	4,3
Espanha	31,0	9,5	6,5
Alemanha	13,1	2,6	1,1
França	8,7	10,6	2,7
Itália	5,5	3,0	2,9
Reino Unido	3,5	-10,8	-2,5
Intra - área do euro	68,6	8,1	4,2
Extra - área do euro	31,4	6,0	13,8
Extra - UE27	24,6	8,5	15,3
Extra - UE15	26,3	8,6	15,5
EUA	1,7	22,2	8,1
Canadá	0,2	25,6	95,9
Japão	1,0	3,9	3,1
PALOP	0,7	345,7	12,1
Brasil	2,4	12,0	-1,4
OPEP	6,1	-2,0	45,9

Fonte: INE e Banco de Portugal.

No que respeita à origem das importações, verificou-se igualmente uma certa regressão no espaço da União Europeia e da área do euro e um aumento da importância dos restantes países.

Em 2008, as importações com origem na União Europeia aumentaram 4,6% contra 7,1% em 2007 e as oriundas da área do euro 4,2% contra 8,1% em 2007. Em contrapartida, as importações com origem fora da União Europeia e fora da área do euro aumentaram 15,3% e 13,8%, respectivamente, contra 8,5% e 6% em 2007.

Dentro da União Europeia, é de salientar a quebra de importações com origem no Reino Unido, de 2,5%, face a 2007, uma quebra apesar de tudo menor do que a verificada em 2007 face a 2006, que atingiu 10,8%.

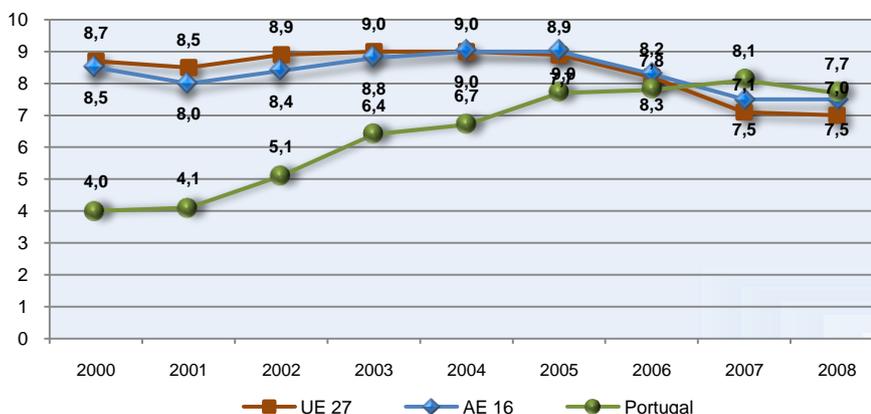
Fora da União Europeia, é de salientar o acréscimo das importações com origem nos PALOP, de 12,1%, 345,7% em 2007, e de 45,9% com origem na OPEP, nestes casos com o aumento do preço do petróleo a desempenhar o seu papel. Em qualquer caso, as percentagens de variação têm de ser relativizadas face ao reduzido peso que estas economias têm nas importações portuguesas.

Quer no que respeita às exportações quer no que respeita às importações verificaram-se ao longo dos últimos anos variações significativas na orientação dos fluxos que importa acompanhar com atenção a fim de verificar se se trata de uma mudança estrutural na geografia do comércio externo português ou de simples adaptações conjunturais.

1.1.3.2 – Mercado de trabalho

Desde 2001, a taxa de desemprego em Portugal tem vindo sistematicamente a subir, tendo em 2007, com um valor de 8,1%, ultrapassado as taxas médias de desemprego na União Europeia e na área do euro que foram, respectivamente, de 7,1% e de 7,5% (Gráfico I.14). Apesar do clima económico adverso, em 2008 a taxa de desemprego reduziu-se ligeiramente em Portugal, para 7,7%, ainda superior, porém, às taxas médias daqueles espaços económicos, em que se mantiveram aos mesmos níveis de 2007.

Gráfico I.14 – Taxas de desemprego em Portugal e na União Europeia

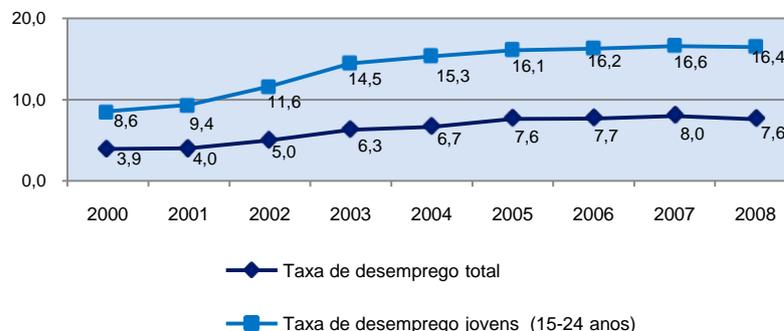


Fonte: AMEGO, Agosto de 2009.

Esta progressão da taxa de desemprego não teve consequências significativas na distribuição do desemprego pelos diferentes grupos etários. Os jovens entre os 15 e os 24 anos têm sido os mais afectados, com taxas de desemprego sistematicamente superiores ao dobro das da população total. Em 2008, a taxa de desemprego entre os jovens foi de 16,4% contra 7,6% entre a população total.



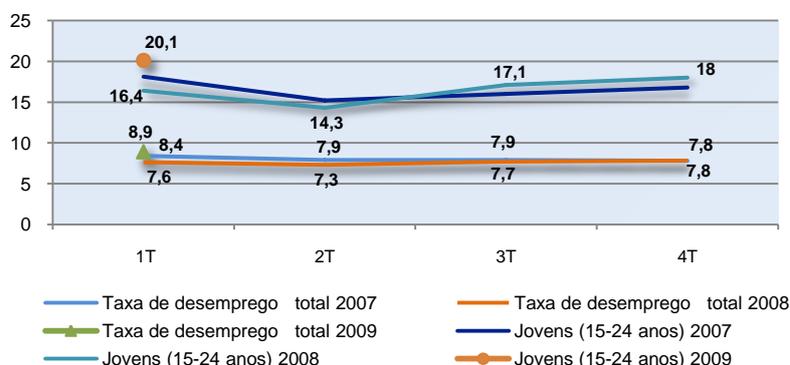
Gráfico I.15 – Taxa de desemprego em Portugal



Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

A redução da taxa de desemprego em 2008 foi, no entanto, ilusória, não traduzindo a dinâmica económica que a partir do segundo semestre se foi impondo em resultado da crise internacional.

Gráfico I.16 – Taxas de desemprego em Portugal em 2007 e 2008 (variação trimestral)



Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

Analisando as variações homólogas trimestrais (ver Gráfico I.16) constata-se o progressivo agravamento do desemprego a partir do terceiro trimestre, que se prolonga pelo primeiro trimestre de 2009, atingindo 8,9% da população total. Esta deterioração afectou igualmente o grupo etário dos jovens dos 15-24 anos que, depois de uma ligeira melhoria nos primeiro e segundo trimestres, viu a taxa de desemprego subir no terceiro e quarto trimestres, fixando-se no primeiro trimestre de 2009 em 20,1%.

O Quadro 8 permite analisar mais em pormenor a reacção do desemprego e do emprego à evolução da crise económica. Constata-se que durante todos os trimestres de 2008 a população em situação de desemprego diminuiu em termos homólogos, o que está de acordo com a diminuição da taxa de desemprego anual face a 2007. Todavia, é visível a deterioração da situação a partir do terceiro trimestre, com um aumento da população desempregada de 5,8% face ao trimestre anterior.

No quarto trimestre, o aumento da população em situação de desemprego foi de 0,9% face ao terceiro trimestre e no primeiro trimestre de 2009 o desemprego sofreu um forte aumento, para 13,3%, face ao quarto trimestre de 2008. Neste primeiro trimestre de 2009, registou-se, pela primeira vez, um aumento em termos homólogos da população desempregada, de 16,1%, fazendo-se sentir já em pleno os efeitos da crise. No final do quarto trimestre de 2008 a população desempregada atingia os 437,6 milhares, contra os 427 milhares no final do primeiro trimestre.

Importa também verificar a maior resistência da população com formação superior à deterioração da situação económica, quando comparada com a população com menor formação (até ao 3º ciclo do ensino básico). Com excepção do terceiro trimestre, em que se verificou um aumento em termos homólogos e em termos trimestrais da população desempregada com formação superior, a situação deste grupo populacional viu a sua situação melhorar sistematicamente, inclusive durante o primeiro trimestre de 2009. Claramente, o grupo populacional com menor formação foi o primeiro a sofrer os efeitos da crise económica.

No que se refere à população empregada, a análise conduz a idênticas conclusões. A população empregada com formação superior revelou tendência para aumentar, mesmo considerando a regressão do terceiro trimestre de 2008, enquanto a população empregada com menor formação mostrou uma tendência sustentada para diminuir a partir do terceiro trimestre de 2008, quer em termos homólogos quer em termos trimestrais. Em termos globais a população empregada passou de 5.191 milhares no final do primeiro trimestre de 2008 para 5.176,3 milhares no final do quarto trimestre.

Quadro I.8 – Evolução da população desempregada e empregada (variação trimestral, 2008 – 1º T 2009)

(em %)

	1T 2008	Δ %	2T 2008	Δ %	3T 2008	Δ %	4T 2008	Δ %	1T 2009	Δ % H	Δ % M
População activa	5 618,0	-0,2	5 638,0	0,4	5 629,5	-0,2	5 613,9	-0,3	5 594,8	-0,4	-0,3
População desempregada	427	-2,8	409,9	-4	433,7	5,8	437,6	0,9	495,8	16,1	13,3
Ensino básico - 3º Ciclo	304,3	-0,8	296,2	-2,7	298,9	0,9	308,1	3,1	363,3	19,4	17,9
Ensino superior	55,9	-14,8	47,6	-14,8	68,7	44,3	58,1	-15,4	50,3	-10	-13,4
População empregada	5 191,0	0,1	5 228,1	0,7	5 195,8	-0,6	5 176,3	-0,4	5 099,1	-1,8	-1,5
Ensino básico - 3º Ciclo	3 648,7	-0,7	3 663,4	0,4	3 627,5	-1	3 577,9	-1,4	3 476,4	-4,7	-2,8
Ensino superior	762,7	2,3	776,2	1,8	764,2	-1,5	803,5	5,1	805,5	5,6	0,2

Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

Ao longo de 2008, o desemprego de longa duração (12 meses e mais) não sofreu alterações significativas, variando entre um máximo de 3,9% no primeiro trimestre e um mínimo de 3,6% no segundo trimestre. O primeiro trimestre de 2009 não apresentou, ainda, modificações evidentes relativamente a esta evolução.

Quadro I.9 – Taxas de desemprego de longa duração 2008-2009 (evolução trimestral)

1 T	2 T	3 T	4 T	1 T 2009
3,9	3,6	3,8	3,7	3,8

Fonte: INE, Estatísticas do emprego.



1.1.3.3 – Preços

Em 2008, a taxa de inflação, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), registou uma subida face a 2007, de 2,4% para 2,7% (ver Quadro I.10). Este aumento acompanhou a tendência verificada na área do euro e no conjunto da União Europeia, e terá ficado a dever-se, em larga medida, aos impactos do aumento do preço do petróleo que se verificou ao longo do ano.

De assinalar o valor inferior da taxa de inflação verificada em Portugal em 2008 face às médias dos espaços económicos em que o país se integra e, sobretudo, à área do euro, bem como o menor acréscimo registado entre 2007 para 2008, de apenas 0,3 pontos percentuais. Todavia, este diferencial de inflação não pode ser entendido como um efeito de um melhor desempenho da economia portuguesa face às suas congéneres europeias, mas antes como resultado de um desempenho económico mais débil, que voltou a afirmar-se em 2008, e que não deixou de se repercutir nos preços internos.

Quadro I.10 – Taxas de inflação (IHPC)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3	2,4	2,7
AE 16	2,2	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3
UE 27	3.5	3,2	2,5	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7

Fonte: AMECO, Agosto 2009.

Gráfico I.17 – Índice de preços no consumidor 2008/2007
(taxas de variação homólogas)



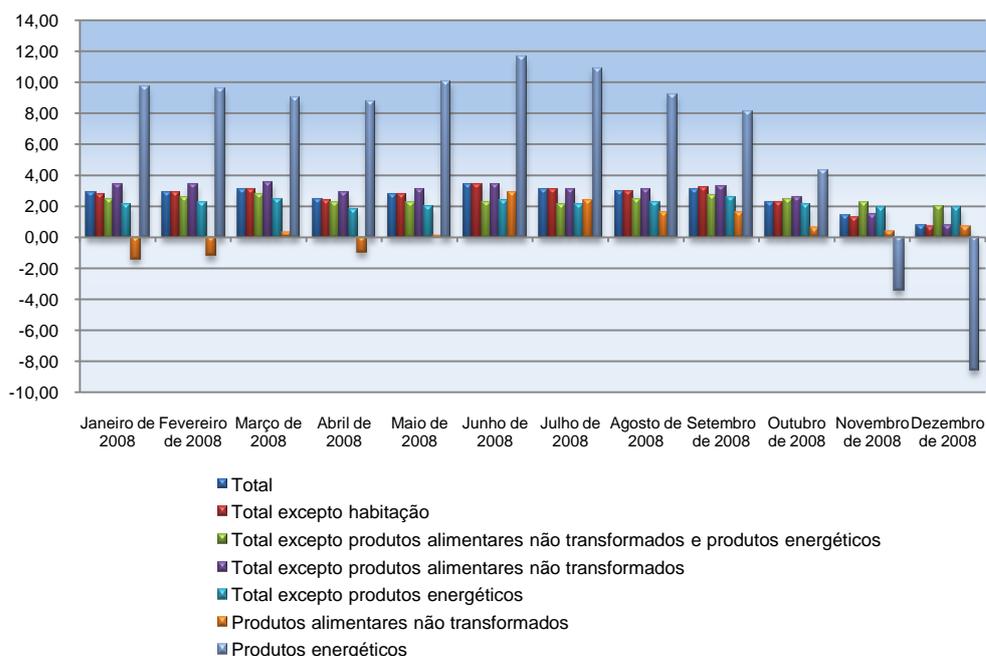
Fonte: INE.

Centrando a análise na taxa de inflação portuguesa, medida pelo Índice de Preços no Consumidor, e observando o seu comportamento em 2008 através das suas variações homólogas mensais (Gráfico I.18), constata-se que a subida em 2008 se deveu à evolução verificada nos primeiros oito meses do ano, dado que a partir de Setembro se iniciou um processo desinflationista, que se acentuou nos meses seguintes, atingindo o valor mínimo em Dezembro, com uma taxa de 0,8%, e se prolongou em 2009 com a entrada da inflação em terreno negativo.

A observação do Gráfico I.18 ilustra as razões do comportamento da taxa de inflação. O comportamento dos preços dos produtos alimentares não transformados e, sobretudo, dos preços dos

produtos energéticos, a partir de Julho, inverteram as pressões inflacionistas permitindo aos preços ajustar-se em baixa à deterioração geral da actividade económica.

Gráfico I.18 – Índice de preços no consumidor por agregados especiais, 2008/2007 (taxas de variação homóloga)



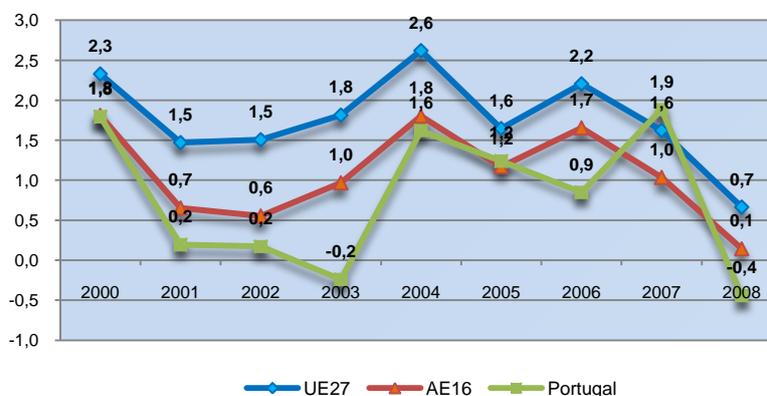
Fonte: INE.

1.1.3.4 – Produtividade e competitividade

De acordo com dados da Comissão Europeia, a produtividade na economia total (medida em termos de PIB por pessoa empregada) sofreu uma forte quebra em 2008, passando de um crescimento de 1,9% em 2007 (o maior desde o início do século e superior à média da UE e da área do euro) para um decréscimo de 0,4%, mais acentuado do que a média da UE e da área do euro, consubstanciando o pior desempenho desde 2000 (Gráfico I.19). Retrospectivamente, constata-se que 2007 foi um ano excepcional, na medida em que contrariou a tendência observada em Portugal desde 2000 de crescimento da produtividade abaixo da média europeia, quer relativamente à União Europeia quer à área do euro, traduzindo um processo de efectiva divergência. Em valores absolutos, em 2008 a produtividade em Portugal foi de € 25.618 (a preços de 2000) que compara com a média de € 57.820 da área do euro e € 44.797 da União Europeia, o que significa um nível de produtividade em Portugal igual a 44,3% da área do euro e a 48,9% da União Europeia. Em 2000, estes valores eram de, respectivamente, 45,6% e 53,0%.



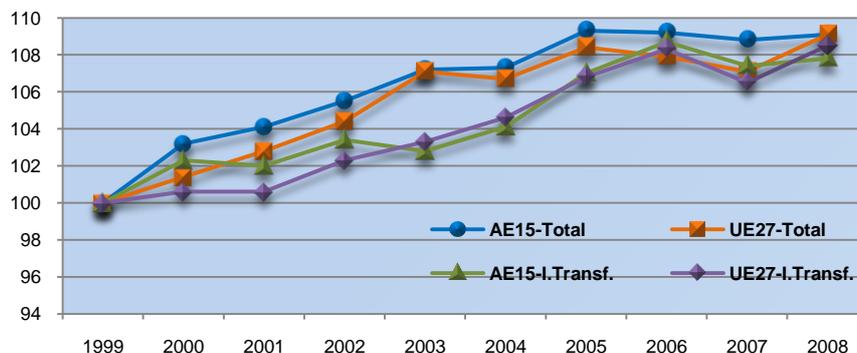
Gráfico I.19 – Taxas de crescimento PIB/pessoa empregada (preços de mercado de 2000)



Fonte : AMECO, Outubro de 2009.

No que respeita à competitividade, medida pelas relações entre custos unitários do trabalho, constata-se, nos últimos dez anos, uma tendência de perda da economia portuguesa face à média europeia, quer no que respeita à economia total quer no que respeita à indústria transformadora (Gráfico I.20). Em 2008 verificou-se nova perda de competitividade da economia portuguesa face à dos seus parceiros europeus, contribuindo para isso o crescimento negativo da produtividade em termos globais.

Gráfico I.20 – Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (índice 1999 = 100)



Fonte: European Comission, "Prince and Cost Competitiveness", Fourth Quarter 2008.

1.1.3.5 – Assimetrias regionais

Retêm-se neste ponto dois aspectos da expressão regional das dinâmicas económicas observadas em 2008. O primeiro procura dar conta das manifestações regionais no plano do desemprego, o segundo procura captar as particularidades da evolução, a este nível, dos rendimentos salariais.

No que respeita ao desemprego, constata-se que, não obstante em 2008 se ter verificado uma diminuição da taxa de desemprego a nível global, de 8,0% para 7,6%, três regiões registaram

aumentos das respectivas taxas: o Alentejo, o Algarve e a região Autónoma dos Açores, com incrementos de 0,6, 0,3 e 1,2 pontos percentuais, respectivamente (ver Quadro I.11). No caso dos Açores, o aumento da taxa de desemprego foi acompanhado por um aumento da taxa de actividade de 2,3 p.p. o que não deixa de ser mais significativo.

Observando a evolução trimestral ao longo de 2008, constata-se que o Alentejo foi a região mais penalizada em termos de evolução do desemprego, passando de uma taxa de 8,3% no primeiro trimestre para uma taxa de 10% no quarto trimestre, ou seja, um aumento de 1,7 p.p.. Em contrapartida, o Algarve foi a região com evolução mais positiva, registando uma diminuição da taxa de desemprego de 8,0% para 6,7%.

Comparativamente com a média nacional, a região Norte, Lisboa e o Alentejo registaram taxas superiores de desemprego em 2008, cabendo ao Alentejo a maior taxa com 9,0%. A menor taxa de desemprego registou-se na zona Centro, com 5,4%, seguida dos Açores com uma taxa de 5,5%.

Quadro I.11 – Taxas de actividade e de desemprego por regiões

Regiões		2008 – 1T	2008 – 2T	2008 - 3T	2008 – 4T	2007	2008	Δ p. p. 2008/2007
Portugal	T. Actividade	62,5	62,7	62,5	62,3	62,6	62,5	0,1
	T. Desemprego	7,6	7,3	7,7	7,8	8,0	7,6	-0,4
Norte	T. Actividade	62,9	63,9	62,7	62,3	63,1	62,7	-0,4
	T. Desemprego	8,6	8,2	9,1	8,7	9,4	8,7	-0,7
Centro	T. Actividade	66,5	67	66,8	66,4	67,0	66,7	-0,3
	T. Desemprego	5,1	5,2	5,7	5,7	5,6	5,4	-0,2
Lisboa	T. Actividade	61,3	61,1	61,1	60,3	60,8	61,1	0,3
	T. Desemprego	8,6	7,9	7,9	8,5	8,9	8,2	-0,7
Alentejo	T. Actividade	55,5	55,5	55,6	55,6	56,6	55,5	-1,1
	T. Desemprego	8,3	8,5	9,1	10,0	8,4	9,0	0,6
Algarve	T. Actividade	60,2	60,4	60,7	60,5	60,6	60,5	-0,1
	T. Desemprego	8,0	7,2	6,1	6,7	6,7	7,0	0,3
RA Açores	T. Actividade	58,2	59	60,1	59,9	57,0	59,3	2,3
	T. Desemprego	5,6	5,4	5,2	5,6	4,3	5,5	1,2
RA Madeira	T. Actividade	61,6	62,4	63,0	62,1	61,8	62,3	0,5
	T. Desemprego	6,2	6,1	5,8	6,0	6,8	6,0	-0,8

Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

No que respeita aos salários, a região de Lisboa foi a que apresentou maior rendimento salarial médio líquido, com € 912, seguida da Região Autónoma da Madeira, com € 712 (ver Quadro I.12). A região Centro foi aquela em que se verificou um menor rendimento salarial médio líquido.

De 2007 para 2008, a Região Autónoma da Madeira registou o maior incremento salarial, com 7,7%, seguida da região Norte com 5%. Seguiram-se o Alentejo, com 4,6% de aumento, e Lisboa com 4,4%. Nos Açores, no Algarve e na região Centro registaram-se diminuições do salário médio.



Quadro I.12 – Salário médio mensal líquido por regiões

(em euros)

Regiões	2007	2008	Δ % 2008/2007
Portugal	725	746	2,9
Norte	656	689	5,0
Centro	654	653	-0,2
Lisboa	908	912	4,4
Alentejo	671	702	4,6
Algarve	723	708	-2,0
R. A. Açores	655	637	-2,7
R. A. Madeira	661	712	7,7

Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

1.1.3.6 – Balança de pagamentos

Numa perspectiva histórica, constata-se a debilidade estrutural da economia portuguesa através dos persistentes défices das contas externas. Recuando apenas ao ano 2000, constata-se a sistemática ocorrência de défices nas componentes fundamentais da balança de pagamentos que traduzem a articulação económica estrutural da economia portuguesa com o exterior (Gráfico I.21).

Na base de tudo encontra-se a balança de mercadorias que, ao longo do período 2000-2008, registou défices sistematicamente superiores a 10% do PIB, com excepção do ano de 2003 em que o défice representou 9,1% do PIB. De notar que em 2008 o défice da balança de mercadorias atingiu o valor máximo de 12,9% do PIB, igualando o valor atingido em 2000.

Por sua vez, a balança de rendimentos revelou também uma persistente posição negativa, com tendência para se agravar nos últimos três anos, atingindo valores próximos de -5% em 2008. A persistência de uma situação deficitária nesta componente da balança de pagamentos reflecte uma menor competitividade externa da economia portuguesa, particularmente no que respeita à sua capacidade de investimento no exterior.

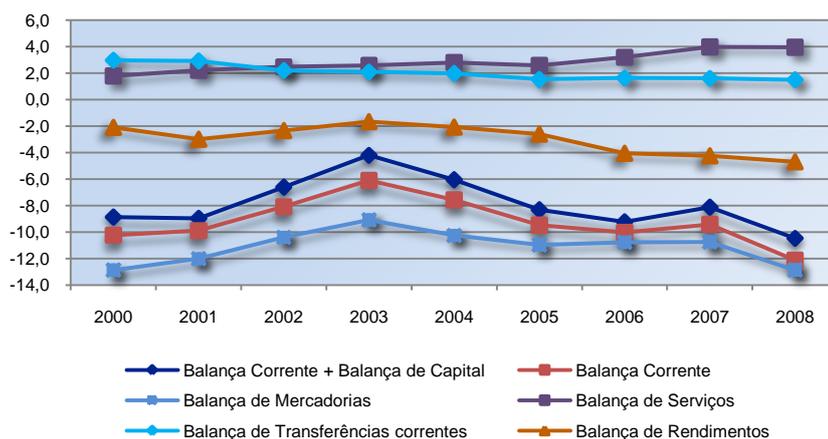
Pela positiva, é de destacar a evolução da balança de serviços, que ao longo daquele período revelou uma tendência para acentuar o seu registo positivo, atingindo em 2007 e 2008 valores de cerca de 4% do PIB. Revela-se assim a importância do turismo e das actividades relacionadas na economia portuguesa.

A balança de transferências correntes, tradicionalmente positiva, e onde são contabilizadas, designadamente, as remessas de emigrantes, mostrou uma tendência decrescente no período em análise, atingindo o seu saldo em 2008 o valor mais baixo, 1,5% do PIB, igual a 2005 e inferior a 2006 e 2007, anos em que o saldo foi de 1,6% do PIB.

Em resultado de tudo isto, o saldo da balança corrente, que reflecte a posição internacional da economia portuguesa, após ligeira melhoria entre 2001 e 2003, anos que antecederam a manifestação em Portugal da crise económica internacional do início do século, voltou a degradar-se, atingindo o respectivo saldo em 2008 o valor de -12,9% do PIB, o valor mais baixo do período, e ao nível dos valores registados no final da década de 70 do século passado, que determinaram a intervenção do FMI.

A balança corrente e de capital acompanha a balança corrente e difere desta, fundamentalmente, por englobar as transferências com a União Europeia. Dado o saldo positivo que se regista para a economia portuguesa a este nível, o saldo foi um pouco menos negativo, cifrando-se em 2008 em -10,5% do PIB.

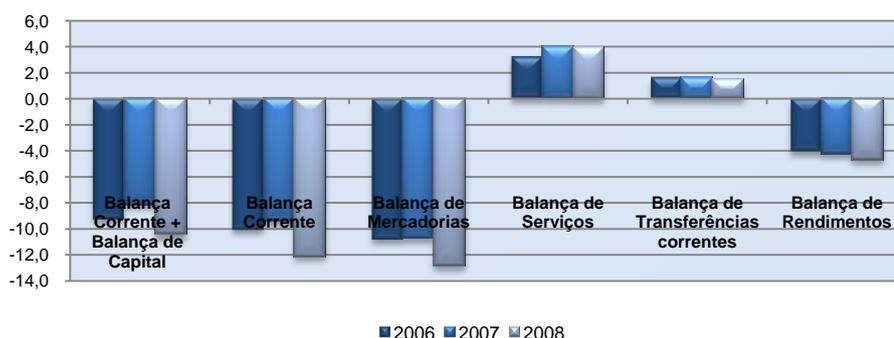
Gráfico I.21 – Saldos externos em percentagem do PIB (2000-2008)



Fonte: Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Julho de 2008.

O Gráfico I.22 detalha a análise efectuada para os três últimos anos, dando conta da evolução dos saldos das diferentes componentes da balança de pagamentos. Podem constatar-se de forma mais evidente as dinâmicas negativas e positivas dos diferentes vectores de inserção internacional da economia portuguesa, com realce para a evolução mais positiva da balança de serviços.

Gráfico I.22 – Saldos externos em percentagem do PIB (2006-2008)



Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Julho de 2008.

1.1.3.7 – Dívida externa

Analisa-se neste ponto a evolução da posição internacional da economia portuguesa, uma forma de medir as consequências em termos de endividamento externo da acumulação sucessiva de défices externos.

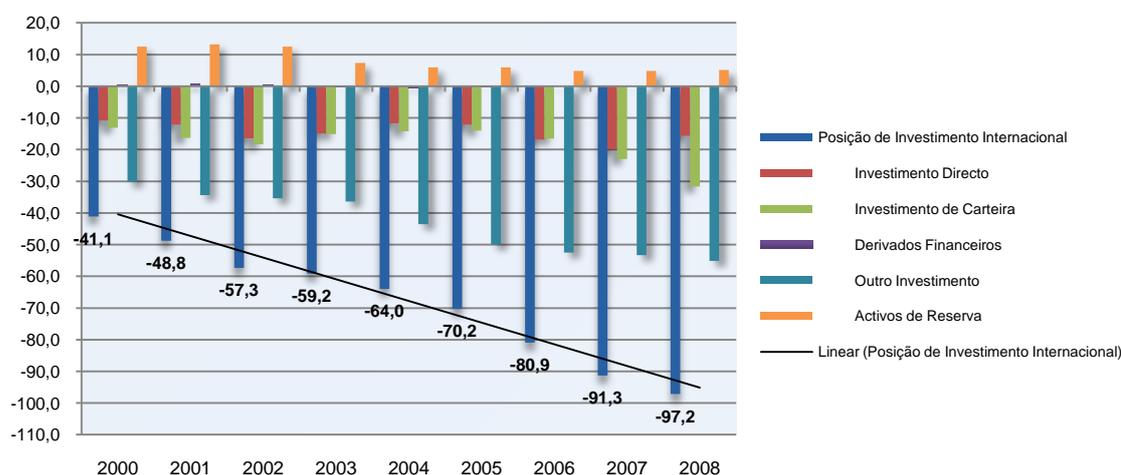


Tratando-se do saldo entre os valores dos activos estrangeiros detidos por residentes em território nacional e os valores dos activos nacionais detidos por residentes no exterior, é também uma forma de aferir o grau de dependência/autonomia relativa da economia portuguesa face ao exterior.

Constata-se a progressiva e rápida deterioração da posição de investimento internacional que, em oito anos, mais do que duplicou o seu valor negativo, passando de -41,1% do PIB em 2000 para -97,2% em 2008, mantendo-se os activos de reserva como a única componente sistematicamente positiva, embora em níveis inferiores a menos de metade dos verificados nos primeiros anos do período. Em 2008 os activos de reserva representavam cerca de 5,2% do PIB, contra cerca de 12,5% em 2000.

Os derivados financeiros, com excepção do ano de 2004 em que registaram um saldo negativo de 0,4%, registaram sempre valores positivos mas muito próximos de zero. Em 2008 registaram um saldo positivo de 0,1% do PIB.

Gráfico I.23 – Posição de investimento internacional (fim de período)

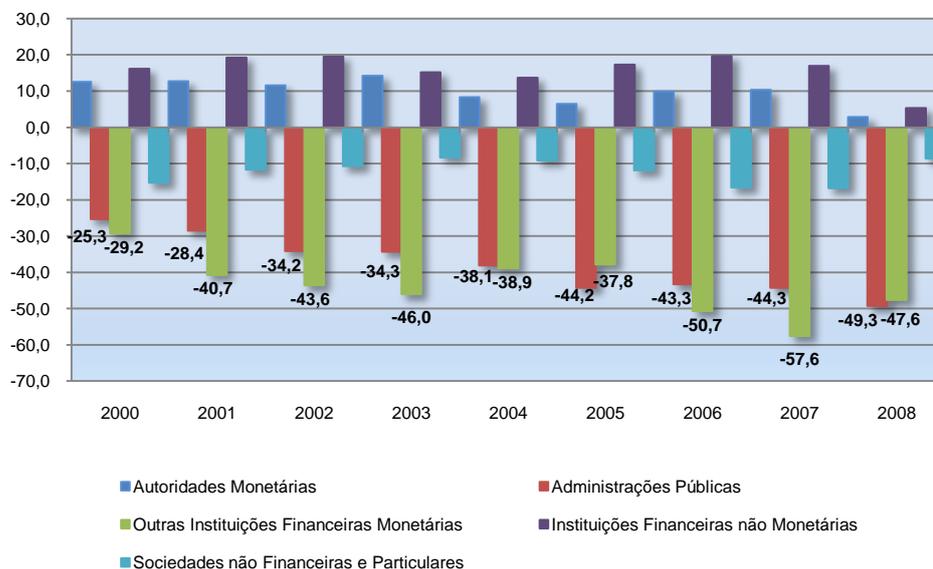


Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual, 2008.

Avaliando a posição de investimento internacional da economia portuguesa por sector institucional (Gráfico I.24) verifica-se a partilha de responsabilidades pelo endividamento entre o Estado e o sector bancário. No primeiro caso, em resultado do recurso ao financiamento externo da dívida pública, no segundo, em resultado do financiamento externo da actividade bancária em Portugal. Em ambos os casos, uma consequência da debilidade da poupança interna face às necessidades de financiamento da economia portuguesa. A componente do Estado passou de -25,3% do PIB para cerca de -50% em 2008, enquanto a componente bancária passou de -29,2% para -47,6% em 2008.

A evolução do endividamento terá de ser objecto de uma rigorosa atenção por parte dos responsáveis, de forma a evitar o aumento inoportável dos custos do financiamento externo e mesmo dificuldades acrescidas na própria obtenção de financiamento.

Gráfico I.24 – Posição de investimento internacional por sector institucional residente (fim de período)



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual, 2008.

1.1.4 – Análise retrospectiva do cenário de base previsto no orçamento de Estado para 2008

1.1.4.1 – Contas nacionais e mercado de trabalho

O Quadro I.13 exprime sinteticamente o cenário de base das contas nacionais e do mercado de trabalho incluído no relatório do OE/2008, os valores efectivamente observados e os desvios entre ambos.

Quadro I.13 – Taxa real de crescimento do PIB e das componentes da despesa, variação do emprego e da taxa de desemprego

	2007(e)	Cenário base OE/2008	Cenário observado	Desvios entre o cenário observado e o cenário base do OE/2008
PIB	1,8	2,2	0,0	-2,2
Procura interna	1	1,4	0,9	-0,5
Consumo privado	1,2	1,4	1,7	+0,3
Consumo público	-0,4	-1,1	0,5	+1,6
Investimento (FBCF)	1	4	-1,7	-5,7
Exportações	6,9	6,7	-0,4	-7,1
Importações	3,8	3,9	2,1	-1,8
Emprego	0,4	0,9	0,5	-0,4
Desemprego	7,8	7,6	7,6	0,0
Deflador do PIB	2,9	2,7	1,9	-0,8
Taxa de Inflação (IPC)	2,3	2,1	2,6	+0,5



O cenário base do OE/2008 exprime claramente o prosseguimento de tendências anteriores. O aumento do ritmo de crescimento do PIB e do emprego, reduzindo o desemprego, exprimem uma continuidade relativamente a 2007, apoiados na aceleração do consumo privado mas, sobretudo, do investimento e das exportações. Numa palavra, o OE/2008 não incorporou nenhuma possibilidade de alteração negativa das circunstâncias económicas internacionais com possível impacto sobre a economia portuguesa.

Nestas condições, o cenário previsional do Orçamento do Estado situou-se a larga distância do cenário efectivamente observado, reflectindo a evolução desfavorável da economia internacional e em particular dos nossos principais parceiros comerciais. A quebra do crescimento do PIB para zero, representando um desvio de -2,2% é, desde logo, um primeiro facto notável que marca profundamente a execução do OE/2008.

O menor desvio da procura interna (0,5 p.p. em relação ao previsto) reflecte uma certa dicotomia na evolução das componentes da procura agregada. Por um lado, o consumo privado cresce em linha com o período anterior (acelerando sobretudo no consumo de bens correntes que compensa a ligeira contracção dos bens duradouros), contribuindo para o aumento do IVA e atenuando a tendência para a redução das receitas deste imposto em virtude, designadamente, da redução da sua taxa normal para 20%.

O consumo público inverte completamente as tendências recentes e previstas de queda, crescendo 0,5%, o que corresponde a um forte desvio positivo de 1,6 p.p. em relação ao previsto, aumentando o seu peso no PIB em 0,4 pontos percentuais. Esta evolução do consumo público terá contribuído de maneira muito significativa para a sustentação da procura agregada num período em que algumas das suas componentes caíram acentuadamente, mas igualmente para a deterioração observada nas contas públicas.

Por seu lado, o investimento sofreu uma forte quebra. Com efeito, a FBCF registou um comportamento altamente desfavorável, com uma evolução negativa no conjunto do ano e um desvio em relação ao previsto de -5,7 p.p., devido, sobretudo, à quebra do investimento na construção e material de transporte.

Nas exportações, observa-se uma quebra de 0,4% o que se traduz num desvio de 7,1 p.p., correspondendo a uma forte deterioração tanto das exportações de bens como das exportações de serviços. O mesmo terá ocorrido com as importações, que mantiveram uma variação positiva, embora com um desvio claramente menor (-0,8 p.p.).

O aumento do emprego em 0,5% e a redução da taxa de desemprego para 7,6%, traduzindo-se respectivamente por desvios de -0,4 e 0 p.p., manifestam o desfasamento na reacção do mercado de trabalho ao ciclo económico e deverão ter contribuído para a evolução relativamente positiva do consumo privado no contexto de quebra tendencial da procura. Simultaneamente, o aumento do emprego verificado deverá ter contribuído para a elevação da cobrança verificada de IRS.

A dicotomia anteriormente referida entre os aumentos observados nas despesas de consumo, privado e público, por um lado, e a forte quebra das exportações e do investimento, por outro, manifestando em particular a deterioração das expectativas empresariais, exprime de forma clara o choque da crise internacional sobre a economia portuguesa.

1.1.4.2 – Outros pressupostos

A influência de outros cenários que enquadraram o OE/2008, designadamente as projecções para o preço do petróleo e a inflação, as taxas de juro e de câmbio, não deve ser subestimada, em particular na complexa conjuntura em que decorreu a sua execução.

O cenário apresentado pelo OE/2008 para estas variáveis tomava em conta a informação mais recente da Comissão Europeia, traduzindo-se numa revisão em alta das taxas de juro e do preço do petróleo face ao avançado nas previsões da Primavera, embora se aproximasse mais do FMI em matéria de previsão do produto e do preço do petróleo e do que viria a ser a previsão da OCDE sobre a procura externa. Mas todas estas previsões, mesmo as que surgiram mais próximas do final do ano, como as da OCDE, estavam muito longe de antecipar minimamente o cenário que se aproximava.

A subida dos preços dos produtos alimentares e das matérias-primas, designadamente do petróleo (146 dólares no início de Julho), geraram no segundo trimestre pressões inflacionistas. A inflação homóloga nos países do euro subiu de 3,1% para 4,0% entre Dezembro e Julho, acompanhando idêntico movimento nos outros países avançados (nomeadamente EUA, Reino Unido e Japão). Esta tendência inverteu-se posteriormente de forma acentuada, cotando-se o petróleo no final do ano em 39,5 dólares, acabando a inflação da zona por se fixar em 3,3%. Neste particular, o que interessa destacar no ano de 2008 é a amplitude dos dois movimentos, ascendente e descendente.

Quadro I.14 – Variáveis condicionantes da actividade económica

Variáveis	2007	FMI (16/10/07)	CE (09/11/07)	OCDE (06/12/07)	MFAP (06/12/07)	Cenário base OE/2008
PIB na área do euro (%)	2,5	2,1	2,2	1,9	–	2,1
Procura externa (bens)	7	–	6,2	5,6	6,2	5,7
Taxa de inflação na área do euro (IHPC, em %)	2	2	2,1	2,5	–	1,9
Preço spot do petróleo Brent (dólares/barril)	69,5	75	78,8	90	80,8	74,5
Taxas de juro de curto prazo (Euribor a 3 meses, em %)	4,3	4,1	4,4	4,2	4,2	4,2
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal *	0,6	–	1,42	1,45	1,42	1,42

* A taxa de variação positiva reflecte uma apreciação do euro.

A partir do 3º trimestre, a conjuntura económica internacional alterou-se profundamente, assistindo-se à entrada em recessão de muitas economias avançadas, designadamente na União Europeia, tendo-se assistido a uma fortíssima quebra da procura externa de bens no final do ano, de tal modo que a procura externa da área do euro dirigida à economia portuguesa não terá ido além de um crescimento de 0,1%. O crescimento do PIB, que na previsão do OE/2008 para a área do euro atingia 2,1%, acabou por se situar em 0,7%.

As taxas de juro de curto prazo diminuíram consideravelmente no último trimestre em consequência das políticas monetárias adoptadas que visaram limitar os efeitos da turbulência nos mercados financeiros e atenuar os seus efeitos recessivos sobre a economia real. Os bancos centrais dos EUA e de Inglaterra seguiram a tendência que vinha de 2007 de redução das suas taxas de juro de referência, enquanto o BCE subiu as suas taxas com receio das pressões inflacionistas, acabando posteriormente por baixá-las e fixá-las em 2,5% no final do ano. Em consequência, a Euribor a 3 meses desceu para 3,3% em Dezembro (1,8% para a Libor nos EUA).

A partir de Outubro, assistiu-se a uma alteração no comportamento das principais moedas, observando-se movimentos bruscos, tendo-se observado, com a depreciação do euro face ao dólar e ao iene, a inversão da tendência dos últimos anos.



1.1.4.3 – Avaliação da consistência das previsões

Relativamente aos pressupostos contidos no OE/2008 sobre o ambiente externo, as organizações internacionais e, naturalmente, as entidades económicas portuguesas não anteviram a tempestade económica que viria a ocorrer a partir do quarto trimestre de 2008.

Sendo indiscutível hoje que a capacidade de previsão dos modelos económicos em relação à presente crise se revelou nula, não é menos verdade que o ambiente condicionador das previsões do OE/2008 se limitou a incorporar os dados avançados pelas instâncias internacionais e o sentimento vivido na União Europeia quanto à solidez das economias do euro.

Quadro I.15 – Previsões para a economia portuguesa

	2007 (e)	FMI (16/10/07)	CE (09/11/07)	OCDE (06/12/07)	Cenário base OE/2008*	BP (08/01/08)
PIB	1,8	1,8	2,0	2,0	2,2	2,0
Consumo privado	1,2	–	1,3	1,4	1,4	1,1
Consumo público	-0,4	–	0,4	-0,9	-1,1	0,0
Investimento (FBCF)	1,0	–	2,3	3,8	4,0	3,3
Exportações	6,9	–	5,6	5,6	6,7	4,9
Importações	3,8	–	3,3	3,5	3,9	2,9
Emprego	0,4	–	–	–	0,9	–
Desemprego	7,8	7,1	8	7,6	7,6	–
IHPC	–	2,4	–	2,6	–	2,4

* Em 06/12/07 permaneciam como as previsões do MFAP.

Pela análise do Quadro I.15, sobre as previsões para a economia portuguesa em 2008, pode-se verificar que o perfil das previsões do OE2008 se distancia significativamente das previsões da Comissão Europeia mas aproxima-se razoavelmente do definido pela OCDE. A mesma taxa de desemprego, o mesmo aumento do consumo privado, um nível próximo do investimento e uma quebra do consumo público. A diferença significativa situa-se fundamentalmente na evolução das exportações, bastante mais optimista na previsão portuguesa.

1.1.5 – Breve análise das políticas que influenciaram a execução orçamental de 2008

O Orçamento do Estado para 2008 foi aprovado na continuidade de um processo de consolidação orçamental, assumindo os compromissos decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O objectivo de 2,4% do PIB (€ 4.090 milhões) para o défice orçamental situava-se em linha com o referido processo de consolidação.

No entanto, o impacto da crise financeira internacional obrigou a uma alteração das políticas, sobretudo no último trimestre, que conduziram ao incumprimento do objectivo fixado, acabando por se fixar em 2,8% do PIB (€ 4.340,7 milhões), num patamar semelhante ao verificado em 2007. Assim, dado que as despesas com juros em relação ao PIB se elevaram apenas ligeiramente, pode afirmar-se que a política orçamental para o conjunto do período se tornou expansionista invertendo tendências anteriores.

De facto, a política orçamental teve no período duas fases com orientações distintas. A primeira, até ao Verão de 2008, prosseguiu a orientação do passado recente incorporada no próprio Orçamento do

Estado, e a segunda, a partir de então, de natureza anti-cíclica, expressa num conjunto de medidas de emergência económica e social que conduziram à alteração completa da orientação anterior em matéria de despesa corrente, com o seu conseqüente agravamento. Foi por essa razão que a redução do défice para 2,8% acabou por ser obtida com a contribuição muito substancial das chamadas medidas temporárias¹, que atingiram 1,1% do PIB (0,1% em 2007).

Como consequência, o rácio dívida/PIB aumentou 2,7 p.p. atingindo 66,3% do PIB no final do ano.

Nestas condições, apontam-se de seguida as principais medidas tomadas com efeitos orçamentais, que ilustram as duas orientações referidas.

Com incidência na receita:

- ◆ Actualização dos escalões do IRS em 2,1%, LOE para 2008.
- ◆ Desagravamento dos veículos não poluentes no ISV, previsto na LOE para 2008. A colecta registou um decréscimo de 19,8%.
- ◆ Alteração do modelo de financiamento da rede rodoviária nacional, a cargo da EP - Estradas de Portugal, SA, através da introdução da “Contribuição de serviço rodoviário”, incidente sobre os combustíveis sujeitos ao ISP, prevista pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.
- ◆ Redução da taxa normal do IVA de 21% para 20% (decidida em Conselho de Ministros de 27 de Março, Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho), com efeitos a partir de 1 de Julho de 2008.
- ◆ Receitas temporárias no âmbito da regularização da atribuição de utilização às empresas titulares de centros electroprodutores, Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, Artigos 91.º e 92.º, no valor de € 759 milhões.
- ◆ Receita temporária como contrapartida pela transmissão de direitos no domínio hídrico no âmbito da implementação do PNBEPH – Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico (Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio), no valor de € 623,5 milhões.
- ◆ Receitas temporárias provenientes do sector rodoviário (€ 471 milhões), sendo € 200 milhões relativos à auto-estrada do Douro Litoral e € 271 milhões associados ao prolongamento de diversos prazos de concessões em contratos com a Brisa.

Com incidência na despesa:

- ◆ Actualização salarial de 2,1% na função pública sobre o índice 100 da escala indiciária, superior aos 1,9% do ano anterior, estabelecida pela Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro. Este diploma estabeleceu, também, a actualização de pensões e reformas a cargo da CGA em 1,65% e 2,4%, de acordo com os escalões nele previstos.
- ◆ Alteração do modelo de financiamento da rede rodoviária nacional, a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA, através da introdução da “Contribuição de serviço rodoviário”, incidente sobre os combustíveis sujeitos ao ISP, deixando de beneficiar de transferências correspondentes a 5,5% das despesas de capital, prevista pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

¹ Inserem-se neste conceito as receitas provenientes do alargamento dos prazos de concessão de barragens existentes, de novos contratos para barragens a construir e concessões no sector rodoviário.



- ◆ Pagamento à REN de € 466,2 milhões visando a amortização do défice tarifário energético.
- ◆ Pagamentos associados a passivos ou responsabilidades de anos anteriores, designadamente a liquidação da GESTNAVE (€ 45,4 milhões) e da Sociedade Casa da Música/Porto (€ 22,8 milhões).
- ◆ Dotações da capital no âmbito do processo de empresarialização de hospitais (€ 106,6 milhões) e para a RTP (€ 42,6 milhões) nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 8/2007, de 14 de Fevereiro.
- ◆ Empréstimos de médio e longo prazo à RAM no âmbito do PPTH Programa Pagar a Tempo e Horas (RCM n.º 34/2008 de 22 de Fevereiro, € 102,7 milhões).
- ◆ Reforço do capital social da CGD no montante de 400 milhões de euros, justificado pela necessidade de assegurar níveis de solvabilidade claramente superiores aos limites prudenciais aceites pelo supervisor.

A execução orçamental de 2008 foi em maior ou menor grau influenciada por estas e outras medidas embora os seus efeitos específicos sejam, em muitos casos, difíceis de quantificar.

A receita corrente das Administrações Públicas elevou-se ligeiramente, para 42,3% do PIB (+0,1p.p.), com o contributo da receita não fiscal, designadamente transferências correntes e rendimentos da propriedade, mas também da receita fiscal. A pequena subida das receitas fiscais, 1,9%, permitiu que o seu peso no PIB, de 37,5%, permanecesse invariável.

Verificou-se um aumento das contribuições sociais, que passaram a representar 13% do PIB contra 12,7% em 2007, podendo esta evolução ser atribuída sobretudo ao aumento do emprego e da massa salarial em 2008 e ainda às medidas de combate à fraude e evasão contributiva anteriormente tomadas. Saliente-se ainda que no subsistema segurança social as contribuições passaram de 7,7% do PIB em 2007 para 7,9% em 2008, enquanto as do subsistema CGA se elevaram em menor grau, reflectindo sobretudo o crescimento do subsídio do Estado (incluindo a receita do IVA consignada à CGA) em 3,4%.

A subida dos impostos sobre o rendimento e o património para 9,94% do PIB em 2008, contra 9,76% em 2007, reflectiu o aumento do Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) em 0,1 p.p., ligeiramente abaixo da massa salarial da economia, e do Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) que aumentou igualmente em 1 p.p. o seu peso no PIB, sobretudo devido aos bons resultados das empresas em 2007.

Note-se que numa primeira fase, e no quadro de uma política de consolidação orçamental, o ajustamento dos escalões do IRS, a subida do IRC, consequência dos bons resultados das empresas no ano anterior, e o agravamento dos impostos indirectos anteriormente referidos, juntamente com a melhoria da administração fiscal e a evolução do estado geral das finanças públicas, permitiram abrandar o peso de outros, designadamente do IVA e do ISV, neste caso em interacção com a política ambiental. Numa segunda fase, com a crise económica a agravar-se e as receitas a caírem, a política fiscal tornou-se mais expansiva e mais redistributiva, visível nas medidas com incidência no aligeirar dos custos das famílias e empresas, e na introdução da progressividade do IRC, e distributivas, com agravamento da tributação de algumas despesas ou receitas das empresas consideradas excessivas ou associadas a movimentos especulativos dos preços.

Em relação à despesa, é de notar que o crescimento da despesa corrente primária, contrastando com os períodos anteriores, evoluiu num sentido claramente expansionista, elevando-se 4,2% e aumentando o seu peso no PIB em 0,9 p.p., devido, sobretudo, à despesa com prestações sociais e, em menor grau,

do consumo intermédio. Ao mesmo tempo observou-se uma estabilização em relação ao PIB das despesas com pessoal, subsídios e outras transferências correntes.

As transferências para as famílias aumentaram consideravelmente o seu peso no PIB (0,7 p.p.) com o contributo tanto do subsistema segurança social (0,3 p.p.) como do subsistema CGA (0,2 p.p.). A actualização de pensões próxima de 2% e o crescimento do número de pensionistas, igualmente em torno de 2%, estão na base do comportamento verificado. Os subsídios de desemprego diminuíram em relação ao PIB passando para 0,9% (1% em 2007) por efeito da redução do número de desempregados e da estabilização do montante de subsídio. As outras despesas em dinheiro aumentaram significativamente em consequência das políticas sociais associadas à crise, nelas se incluindo o alargamento do complemento solidário para idosos, a introdução de benefícios adicionais na saúde, o aumento do abono de família para agregados de baixos rendimentos e a criação do passe escolar.

Como se referiu acima, as despesas com juros elevaram-se ligeiramente em 2008 (0,1 p.p. do PIB) sobretudo por efeito do stock da dívida, já que as taxas de juro se reduziram de maneira significativa no segundo semestre.

1.1.6 – Condicionantes estruturais das finanças públicas

1.1.6.1 – Projecções demográficas

O Quadro I.16 sumaria os principais indicadores relativos às projecções demográficas para Portugal, subjacentes às projecções para as contas da segurança social, e para as despesas com a saúde e com a educação contidas em DG-ECOFIN (2009).

Quadro I.16 – Projecções demográficas

	2008	2015	2020	2030	2040	2050	2060
População residente (milhões)	10,6	10,9	11,1	11,3	11,5	11,4	11,3
0 a 14 anos (% do total)	15,3	15,1	14,5	13,3	11,5	11,4	11,3
15 a 64 anos (% do total)	67,2	66,1	65,5	63,5	60,2	56,9	56,3
65 ou mais anos (% do total)	17,4	18,9	20,1	23,3	26,8	30,1	30,9
Pop. mais de 65 / Pop. 15 a 64 anos	0,26	0,29	0,31	0,37	0,45	0,53	0,55
Taxa de fertilidade	1,36	1,39	1,4	1,44	1,47	1,51	1,54
Esperança de vida à nascença (anos)							
Masculina	75,8	77,1	78,0	79,7	81,2	82,7	84,1
Feminina	82,4	83,4	84,1	85,4	86,6	87,7	88,8
Esperança de vida aos 65 anos (anos)							
Masculina	16,3	17,1	17,6	18,7	19,7	20,7	21,6
Feminina	19,9	20,6	21,1	22,2	23	23,9	24,8
Imigração líquida (milhares)	51,8	49,2	47,6	46,1	45,3	38,8	34,5

Fonte: DG-ECOFIN (2009).

Prevê-se que a população portuguesa aumente muito pouco (cerca de 700 mil indivíduos em pouco mais de meio século). Assistir-se-á, sobretudo, a um progressivo envelhecimento da população, que decorrerá do aumento da esperança de vida, tanto masculina como feminina, e de uma taxa de fertilidade que permanecerá quase sempre abaixo de 1,5. A imigração líquida, embora positiva, não evitará que em 2050 quase um terço da população portuguesa tenha mais de 65 anos (por comparação, em 2008, esse valor é inferior a um quinto, 17,4%). Por outro lado, enquanto em 2008 a população



com menos de 15 anos constituía 15,3% da população total, prevê-se que em 2060 represente apenas 11,3 %.

1.1.6.2 – Sustentabilidade da segurança social

O progressivo envelhecimento da população terá consequências visíveis para a segurança social. De acordo com as projecções da DG-ECOFIN (2009), cujos principais resultados se apresentam no Quadro I.17, o número de pensionistas aumentará cerca de 66% em 52 anos, passando de 3,196 milhões para 5,293 milhões. Ao invés, o número de contribuintes diminui acentuadamente, passando de 4,296 para 3,496 milhões. Estas variações opostas estão bem expressas na evolução do rácio de suporte, que informa sobre a relação entre contribuintes e pensionistas. Em 2008, o número de contribuintes ultrapassava o número de pensionistas em 34%. Em 2060, prevê-se que o número de contribuintes seja bastante inferior ao número de pensionistas (66%).

Quadro I.17 – Indicadores sobre a Segurança Social

	2008	1015	2020	2030	2040	2050	2060
Despesa com pensões, líquida (% do PIB)	10,5	11,2	11,5	11,7	11,6	12,3	12,4
Contribuições para a segurança social (% do PIB)	9,9	10,1	9,7	9,0	8,7	8,6	8,5
Número de pensões (milhares)	3 196	3 520	3 755	4 302	4 783	5 156	5 293
Número de contribuintes (milhares)	4 296	4 340	4 315	4 127	3 879	3 633	3 496
Rácio de suporte	134,0	123,0	115,0	96,0	81,0	70,0	66,0
Pensão média bruta (mil euros de 2007)	5,8	6,5	6,9	7,6	8,4	9,6	10,7
Rácio de benefício	46,3	48,2	47,2	42,3	36,7	34,5	32,7
Taxa de substituição bruta	57,9	55,3	53,1	49,0	52,7	53,8	55,9

Fonte: DG-ECOFIN (2009).

De notar que, de acordo com a modelização dos serviços da Comissão Europeia, esta evolução é possível com um aumento real das pensões médias, que passam para quase o dobro (de € 5,8 milhares para € 10,7 milhares). Porém, a relação com o salário médio (rácio de benefício) diminui de 46,3% para 32,7%, isto é, as pensões médias aumentam menos que os salários reais médios. Mantêm, no entanto, uma relação aproximadamente constante com o salário antes da reforma (taxa de substituição bruta).

Ainda de acordo com os indicadores do Quadro I.17, as despesas com pensões tenderão a afastar-se das contribuições. O défice entre estas despesas e as receitas contributivas atingirá, de acordo com as projecções citadas, um valor equivalente a 3,9% do PIB em 2060.

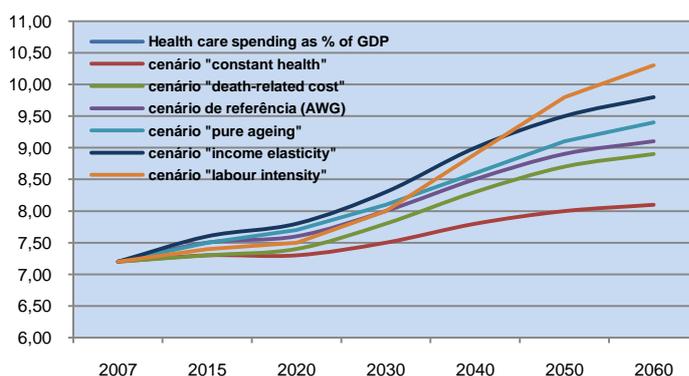
1.1.6.3 – Despesas com a saúde

O envelhecimento da população conduzirá, de acordo com os diversos cenários que se podem colocar no que diz respeito à evolução dos custos, a um aumento da despesa total em saúde. De acordo com as projecções da DG-ECOFIN (2009) para Portugal, as despesas públicas com a saúde, estimadas em 7,2% do PIB em 2007, aumentarão até 2060 para 9,1% no cenário base. De acordo com hipóteses mais extremas sobre a evolução dos custos, este aumento poderá ir até 10,3%, ou, numa hipótese mais benigna, ficar-se por 8,1%.

Os diversos cenários de crescimento da despesa com a saúde constam do Gráfico I.25. Estes cenários têm as seguintes características:

- ◆ No cenário "pure ageing", as taxas de morbilidade por idade não se alteram ao longo do tempo, e em consequência a despesa pública por habitante e por idade permanecem também constantes. Assume-se que os custos unitários com a saúde evoluem a uma taxa igual ao crescimento do PIB por habitante.
- ◆ No cenário "constant health" assume-se que o número de anos em mau estado de saúde ao longo da vida permanece constante ao longo do tempo, e, portanto, que todos os ganhos em esperança de vida são despendidos em boa saúde.
- ◆ No cenário "death-related costs", a despesa com a saúde é relacionada com o número de anos que ainda serão vividos.
- ◆ O cenário "income elasticity" é semelhante ao cenário "pure ageing", excepto no facto de a elasticidade rendimento da procura ser igual a 1,1 e decrescer linearmente até atingir o valor 1 em 2060.
- ◆ O cenário "labour intensity" é semelhante ao cenário "pure ageing", excepto no que diz respeito à evolução dos custos com a saúde, que aumentam com a produtividade do trabalho.
- ◆ Finalmente, no cenário de referência AWG ("Ageing Working Group") assume-se que metade dos anos extra ganhos com o aumento da esperança de vida decorrem em bom estado de saúde, e que a elasticidade rendimento da procura é igual a 1,1 no ano base convergindo para a unidade em 2060.

Gráfico I.25 – Projecções para as despesas com a saúde



Fonte: DG-ECOFIN (2009).

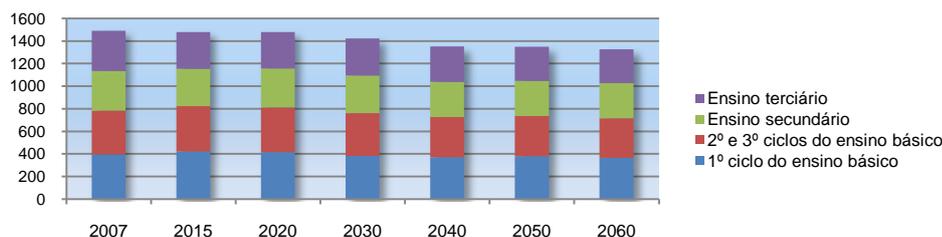
1.1.6.4 – Despesas com a educação

O envelhecimento da população tem um impacto oposto sobre as despesas com a saúde e as despesas com a educação. O aumento da população mais idosa faz com que as despesas com saúde aumentem. Em contrapartida, o menor peso dos mais jovens tenderá a diminuir as despesas com educação.



No Gráfico I.26 apresentam-se as projecções de DG-ECOFIN (2009) para o número de estudantes nos vários graus de ensino. No longo prazo, assistir-se-á a uma diminuição do número de estudantes em todos eles. De notar, porém, que, até 2020, essa diminuição ainda não se faz notar, não só por ainda não ser tão significativa a diminuição das classes etárias mais jovens, como também porque ainda se dá algum progresso nas taxas de escolarização nos ensinos secundário e terciário.

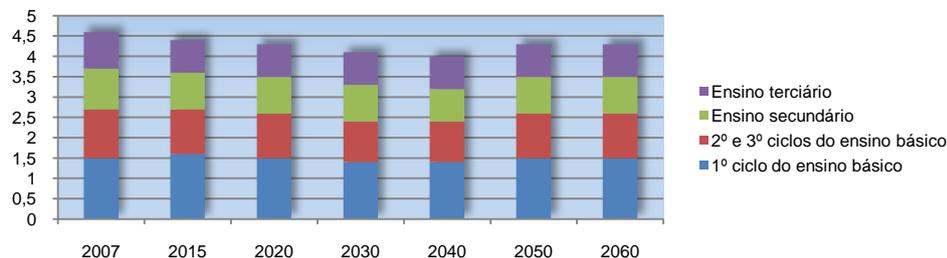
Gráfico I.26 – Projecção do número de estudantes nos vários graus de ensino



Fonte: DG-ECOFIN (2009).

De acordo com a mesma fonte, os custos em percentagem do PIB com a educação diminuirão, mas de forma pouco significativa, passando de 4,6 % para 4,3% do PIB (Gráfico I.27).

Gráfico I.27 – Projecção das despesas com educação nos vários graus de ensino (% do PIB)



Fonte: DG-ECOFIN (2009).

1.1.6.5 – Parcerias público-privadas

1.1.6.5.1 – Investimento em parcerias público-privadas

O Quadro I.18 apresenta as várias parcerias público-privadas (PPP) que se encontram actualmente em exploração, em investimento ou construção, ou em concurso. A última coluna indica o valor do investimento respectivo¹.

¹ Os diversos valores indicados neste número, e nos seguintes, sobre as parcerias público-privadas, não foram auditados pelo Tribunal de Contas.

Quadro I.18 – Parcerias público-privadas, em exploração, em investimento e em concurso

(em milhões de euros)

Designação	Aprov Bases	Estado	Sector	Concessionário	Investimento
Concessão Lusoponte	1995	Exploração	Rodoviário	Lusoponte, SA	897,6
Concessão Norte	1999	Exploração	Rodoviário	AENOR, SA	1 310,1
Concessão Oeste	1999	Exploração	Rodoviário	Auto Estradas Atlântico, SA	570,1
Concessão Scut da Beira Interior	1999	Exploração	Rodoviário	ScutVias, SA	924,6
Transp, Ferroviário eixo-norte/sul	1999	Exploração	Ferroviário	Fertagus, SA	900,0
Concessão Scut da Costa de Prata	2000	Exploração	Rodoviário	LusoScut Costa de Prata, SA	531,6
Concessão Scut do Algarve	2000	Exploração	Rodoviário	EuroScut, SA	570,1
Concessão Scut Interior Norte	2000	Exploração	Rodoviário	NorScut, SA	645,0
Concessão Scut das Beiras Lit. e Alta	2001	Exploração	Rodoviário	LusoScut Beiras Lit. e Alta, SA	1 135,60
Concessão Scut Norte Litoral	2001	Exploração	Rodoviário	EuroScut Norte, SA	656,2
Metro Sul Tejo	2001	Exploração	Ferroviário	MTS, SA	269,0
Concessão Scut Grande Porto	2002	Exploração	Rodoviário	LusoScut, SA	732,5
SIRESP	2002	Investimento	Seg. interna	SIRESP	609,0
Concessão Litoral Centro	2004	Exploração	Rodoviário	Brisa I, SA	325,8
Gestão do Centro de Atendimento do SNS	2005	Exploração	Saúde	LCS, SA	55,9
Gestão Centro Medicina Física Reabilitação Sul	2006	Exploração	Saúde	HPP, SA	3,0
Subconcessão Douro Litoral	2007	Exploração	Rodoviário	AEDL, SA	872,2
Subconcessão Grande Lisboa	2007	Exploração	Rodoviário	Luso Lisboa, SA	467,7
Subconcessão AE Transmontana	2008	Exploração	Rodoviário	Auto Estrada 21, SA	508,0
Subconcessão Douro Interior	2008	Invest/Construção	Rodoviário	Aenor Douro, SA	826,0
Subconcessão Túnel do Marão	2008	Invest/Construção	Rodoviário	Auto Estrada Marão, SA	458,4
Gestão do H, Braga Ent. Gestora do Edifício	2008	Invest/Construção	Saúde	Escala Braga, SA	131,0
Gestão H, Cascais Ent. Gestora Estabelecimento	2008	Invest/Construção	Saúde	HPP, SA	402,6
Gestão H, Cascais Ent. Gestora do Edifício	2008	Invest/Construção	Saúde	TDHOSP, SA	286,2
Subconcessão Baixo Alentejo	2009	Invest/Construção	Rodoviário	VBV, SA	278,0
Subconcessão Baixo Tejo	2009	Invest/Construção	Rodoviário	SPER, SA	308,0
Baixo Tejo		Em concurso	Rodoviário		443,0
Baixo Alentejo		Em concurso	Rodoviário		586,0
Litoral Oeste		Em concurso	Rodoviário		536,0
Auto-estrada do Centro		Em concurso	Rodoviário		740,0
(...)Algarve Litoral		Em concurso	Rodoviário		150,0
Pinhal Interior		Em concurso	Rodoviário		772,0
Rede de alta velocidade PPP1 (Poceirão/Caia)		Em concurso	Ferroviário		1 711,0
Rede de alta velocidade PPP2 (Lisboa/Poceirão)		Em concurso	Ferroviário		1 585,0
Hospital de Loures Ent. Gestora Edifício		Em concurso	Saúde		80,8
Hospital de Vila Franca Xira Ent. Gestora Edifício		Em concurso	Saúde		74,2
Hospital Lisboa Oriental Ent. Gestora do Edifício		Em concurso	Saúde		377,0
Hospital Central do Algarve Ent. Gestora Edifício		Em concurso	Saúde		267,0

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009).



As parcerias do Quadro I.18 estão apresentadas por ordem cronológica da aprovação das bases. Como se constata, um número considerável foi aprovado ou posto a concurso em 2008 ou após essa data. Acresce que, em termos do montante do investimento, se pode calcular que de um total de investimentos de € 21.996 milhões, quase metade, ou seja, € 10.520 milhões, correspondem a datas posteriores a 2007. Para este valor contribui de forma significativa o investimento programado na Rede de Alta Velocidade, que surge no quadro com duas tranches (€ 3 296 milhões) das seis previstas, num investimento total de € 8.960 milhões. O ano de 2008 foi assim um ano de importante actividade neste domínio.

1.1.6.5.2 – Pagamentos respeitantes a parcerias público-privadas em 2008

As PPPs obrigam a pagamentos líquidos ao longo do tempo por parte do Estado. Os pagamentos efectuados em 2008, que totalizaram mais de 508 milhões de euros, constam do quadro seguinte.

Quadro I.19 – Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2008

		Orçamentado	Executado	Desvio	Reequi- líbrios	Total	Exec/OE
Concessão Scut do Algarve	Portagens virtuais	45,4	43,3	- 2,1		43,3	95%
Concessão Scut da Beira Interior	Portagens virtuais	138,8	136,4	- 2,4	1,5	137,9	99%
Concessão Scut Interior Norte	Portagens virtuais	107,5	92,4	- 15,1		92,4	86%
Concessão Scut da Costa de Prata	Portagens virtuais	71,8	71,6	-0,2		71,6	100%
Concessão Scut Grande Porto	Portagens virtuais	101,7	78,2	- 23,5		78,2	77%
Concessão Scut Norte Litoral	Portagens virtuais	44,2	42,4	-1,8	21,8	64,2	145%
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta	Portagens virtuais	195,1	179,8	-15,3		179,8	92%
Sub-concessão Douro Litoral	Portagens reais		- 207,6	-207,6		-207,6	
Concessão Lusoponte	Portagens reais				13,0	13,0	
Concessão Grande Lisboa	Portagens reais				8,8	8,8	
Concessão Norte	Portagens reais	155,6		- 155,6		0,0	0%
Eixo Ferroviário Norte Sul	Concessões ferroviárias	11,6	8,0	-3,6		8,0	69%
Metro Sul do Tejo	Concessões ferroviárias		24,1	24,1	0,3	24,4	
Hospital de Cascais	Concessões Saúde	72,8		- 72,8			0%
Centro Medicina Física e Reabilitação do Sul	Concessões Saúde	3,4	2,6	- 0,8		2,6	76%
Centro Atendimento do SNS	Concessões Saúde	4,5	9,1	4,6		9,1	202%
SIRESP - Sistema Integrado de Rede de Emerg. Segurança Portugal	Concessões Segurança	27,9	28,4	0,5		28,4	102%
Total		980,3	508,7	- 471,6	45,4	554,1	57%

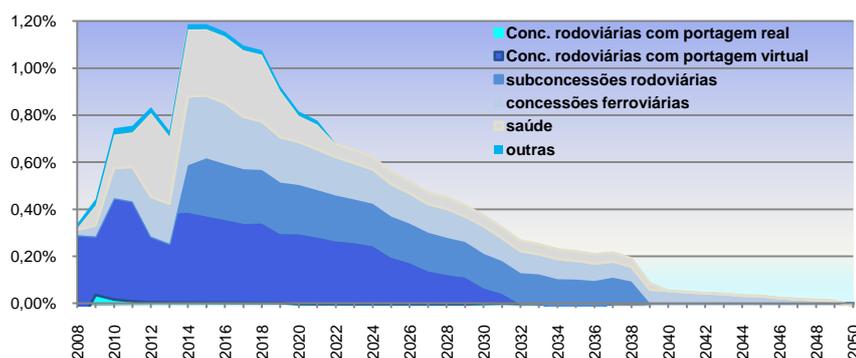
Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Min. das Finanças e Administração Pública (2009).

Os pagamentos líquidos totais em 2008 ficaram aquém do orçamentado em 57%, o que se ficou essencialmente a dever ao recebimento, em Janeiro de 2008, de € 207,6 milhões no âmbito da assinatura do contrato da subconcessão Douro Litoral, celebrado no final de 2007¹ e à não execução da Concessão Norte (portagem real) e do Hospital de Cascais.

1.1.6.5.3 – Previsão dos encargos plurianuais

Um dos aspectos mais importantes das parcerias público-privadas diz respeito aos compromissos em relação a futuros pagamentos. Do OE/2008 obtiveram-se as previsões de encargos anuais com as parcerias em operação no fim de 2007. Do Relatório de 2009 sobre esta matéria, publicado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, colheram-se as previsões respeitantes às parcerias já existentes adicionadas àquelas contratadas ou em concurso até ao início de 2009. No gráfico seguinte dá-se conta destas previsões para o total das parcerias público-privadas, em percentagem do PIB².

Gráfico I.28 – Previsão de encargos plurianuais com parcerias público-privadas (% do PIB)



Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Min.das Finanças e Administração Pública (2009).

As despesas com a totalidade das PPPs atingirão, no seu máximo, em 2015, 1,19% cento do PIB. As despesas mais importantes são as que se referem às concessões rodoviárias com portagem virtual, SCUTs. Prevê-se que os pagamentos relativos a estas concessões representem nesse ano 0,37% do PIB.

Os encargos com PPPs na área da saúde são igualmente de monta, atingindo um máximo de 0,36% do PIB em 2012.

Também importantes são as subconcessões rodoviárias, assim designadas desde que em 2008 a EP - Estradas de Portugal, SA, se tornou a concessionária geral da rede rodoviária nacional. Esta empresa do Estado subconcessiona posteriormente a outras empresas, encontrando-se representados no Gráfico 28 os encargos futuros com estas subconcessões. Todos estes encargos decorrem de compromissos

¹ De acordo com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e o Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009).

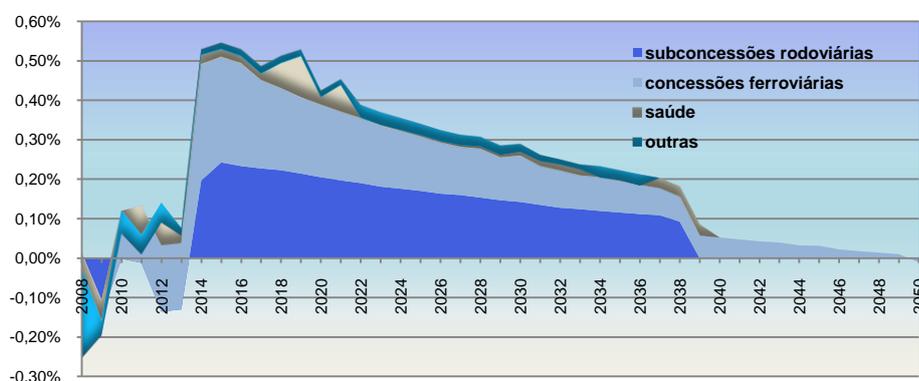
² Admitiu-se uma taxa de crescimento anual do PIB nominal de 3,8%, correspondendo a 1,8% de crescimento real e a 2% de crescimento dos preços. Estes valores estão próximos dos utilizados pelos serviços da Comissão para a modelização da evolução das despesas com a saúde, a segurança social e a educação.



respeitantes ao ano de 2008, assumindo valores anuais que, no seu máximo, atingem quase 0,25% do PIB em 2014.

As concessões ferroviárias tinham uma importância relativamente pequena até 2008 em termos de encargos anuais, encontrando-se apenas duas em operação, do Metro Sul do Tejo e do Eixo Ferroviário Norte-Sul. A previsão destes encargos aumentou substancialmente com a Rede de Alta Velocidade, chegando a atingir 0,29% do PIB em 2014.

Gráfico I.29 – Incremento em 2008 dos encargos plurianuais previstos (% do PIB)



Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Min. das Finanças e da Administração Pública (2009).

A diferença entre os encargos anuais previstos no início de 2009 e as previsões do final de 2007 pode ser atribuída ao impacto das novas parcerias entretanto contratadas, ou, em menor grau, a alguma reavaliação de encargos no que diz respeito a parcerias já em operação. Esta diferença encontra-se representada no Gráfico I.29. Como se verifica, as novas parcerias deverão implicar despesas adicionais que poderão atingir, no seu máximo, 0,53% do PIB em 2015.

Este importante incremento deve-se na sua quase totalidade à já mencionada concessão da rede rodoviária nacional à EP - Estradas de Portugal, SA, e aos compromissos respeitantes à Rede de Alta Velocidade. Acresce ainda algum acréscimo na área da saúde que terá resultado das parcerias entretanto contratadas nesta área.

1.1.6.6 – Sustentabilidade das finanças públicas e financiamento da economia portuguesa

Do atrás exposto sobre as despesas com a segurança social e a saúde deduz-se que existirá no futuro uma pressão sobre a despesa relacionada com estes dois sectores. A quantificação destes efeitos é incerta, mas poder-se-ão tomar como referência os seguintes valores para 2060, que totalizam 5,2% do PIB nesse ano:

- ♦ um aumento da despesa líquida com a segurança social em 3,3%, de acordo com a evolução prevista das despesas e contribuições do Quadro I.17;

- ◆ um aumento das despesas com a saúde de 1,9%, de acordo com o cenário de referência do Gráfico I.25.

De uma forma diferente, as parcerias público-privadas implicam também despesa futura resultante de compromissos assumidos com os parceiros privados, a qual, com os dados hoje disponíveis (e não auditados pelo Tribunal), poderá atingir cerca de 1,19% do PIB em 2015. Deverá sempre ter-se em conta a necessidade de averiguar se o instrumento PPP é o mais adequado para a obtenção dos objectivos de investimento público para os quais tem sido utilizado, proporcionando melhor qualidade e melhor controlo de custos, quando confrontado com as formas tradicionais de financiamento.

Quadro I.20 – Reporte do défice e da dívida das administrações públicas

(em milhões de euros)

	2005 Final	2006 Final	2007 Final	2008 Provisório
Capacidade (+)/ necessidade (-) líquida de financiamento	-9 083	-6 092	-4 218	-4 456
Dívida Bruta das Administrações Públicas, final do ano	94 792	100 522	103 702	110 377
Formação Bruta de Capital Fixo	4 374	3 696	3 762	3 622
Juros (consolidado)	3 887	4 267	4 592	4 835
PIB pm	149 124	155 446	163 052	166 433
Rácio necessidade líquida de financiamento no PIB pm	-6,1%	-3,9%	-2,6%	-2,7%
Rácio dívida bruta das administrações públicas no PIB pm	63,6%	64,7%	63,6%	66,3%

Fonte: INE.

O Quadro I.20 remete para a evolução da dívida pública e da sustentabilidade das finanças públicas. Em 2008, o rácio dívida pública/PIB aumentou 2,7 pontos percentuais face ao ano anterior, tendo atingido o valor de 66,3%. Este aumento ter-se-á devido mais ao facto do PIB nominal pouco ter aumentado (+ 2,1% apenas), do que ao montante do défice, que foi de 2,7%, valor comparável ao do ano anterior (2,6%). Dever-se-á ainda ter em conta o papel positivo dos ajustamentos défice - dívida. O fraco crescimento da economia portuguesa aperta a restrição intertemporal das finanças públicas portuguesas, no sentido em que, para uma menor taxa de crescimento do PIB, se torna necessário um défice menor para que a dívida pública não cresça. Desta forma, o controlo da despesa torna-se particularmente importante, aqui incluindo a necessária cautela com os compromissos em relação a despesas futuras.

No quadro seguinte apresentam-se as taxas médias de crescimento do PIB em Portugal desde 1980.

Quadro I.21 – Taxas médias de crescimento real anual do PIB

Períodos	PIB Δ %
1980 -1989	2,85
1990 - 1999	2,60
2000 - 2008	0,84

Fonte: AMECO.

É claro, pois, o declínio do crescimento económico a que se tem vindo a assistir em Portugal, em especial na presente década.



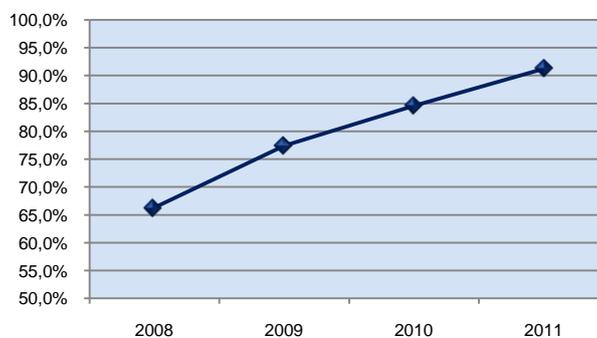
As projecções da Comissão Europeia para a evolução do saldo orçamental e da dívida pública entre 2008 e 2011, em % do PIB, são as que constam do quadro seguinte, e, no tocante à dívida pública, também do Gráfico I.30:

Quadro I.22 – Saldo orçamental e dívida pública em %do PIB

	2008	2009	2010	2011
Saldo orçamental/PIB	-2,8	-8,0	-8,0	-8,7
Dívida pública/PIB	66,3	77,4	84,6	91,2

Fonte: Previsões de Outono de 2009, Comissão Europeia.

Gráfico I.30 – Dívida pública em %do PIB



Fonte: Comissão Europeia

O cenário apresentado traduz expectativas pouco favoráveis relativamente à evolução das finanças públicas portuguesas nos próximos anos.

Quadro I.23 – Portugal – principais indicadores económicos

	Unidades	2006	2007	2008
Contas Nacionais - Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	155 446	163 051	166 437
Produto Interno Bruto	t. v. real, %	1,4	1,9	0,0
Procura Interna	t. v. real, %	0,8	1,7	1,3
Consumo Privado	t. v. real, %	1,9	1,7	1,7
Consumo Público	t. v. real, %	-1,4	0,0	1,1
Formação Bruta de Capital	t. v. real, %	-0,7	3,1	-0,7
Exportações de Bens e Serviços	t. v. real, %	8,7	7,8	-0,5
Importações de Bens e Serviços	t. v. real, %	5,1	6,1	2,7
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares	t. v. nominal, %	3,8	2,7	4,8
Taxa de Poupança Interna	% PIB	11,7	12,4	10,3
Sector Privado	% PIB	13,4	12,5	11,2
Particulares	% do Rend. Disp.	8,1	6,2	6,5
Administrações Públicas	% PIB	-1,7	-0,1	-0,9
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	3,1	2,5	2,6
Deflador do PIB	t. v., %	2,8	3,1	1,8
Deflador das Exportações	t. v., %	4,2	2,8	2,7
Remunerações Nominais por Trabalhador	t. v. média, %	2,7	3,4	3,0
Custos Unitários do Trabalho	t. v. média, %	1,4	1,6	3,4
Mercado de Trabalho (2)				
População Activa	Milhares	5 587	5 618	5 625
Emprego Total	Milhares	5 159	5 170	5 198
Taxa de Actividade	% Pop. Total	52,8	53,0	53,0
Taxa de Desemprego	% Pop. Activa	7,7	8,0	7,6
Finanças Públicas (3)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-3,9	-2,6	-2,7
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-1,2	0,3	0,3
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	64,7	63,6	66,3
Balança de Pagamentos (4)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-9,2	-8,1	-10,5
Balança Corrente	% PIB	-10,0	-9,4	-12,1
Balança de Mercadorias	% PIB	-10,8	-10,8	-12,8
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-7,6	-6,8	-8,9
Balança de Capital	% PIB	0,8	1,3	1,7
Taxas de Juro (5)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	em % (Dezembro)	3,7	4,8	3,3
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dezembro)	4,0	4,5	4,0
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dezembro)	5,4	6,2	6,1
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dezembro)	4,8	5,5	5,9
Agregados de Crédito Bancário (5)				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t. v. hom. (Dez)	8,6	10,7	7,7
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t. v. hom. (Dez)	7,1	11,2	10,5
Crédito a Particulares	t. v. hom. (Dez)	9,9	9,0	4,6
Índice de Cotação de Acções (PSI-20)	t. v. hom. (Dez)	33,3	18,3	-49,7

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

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 3.º Trimestre de 2009.

(2) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual – 2008.

(3) Fonte: INE - Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2009.

(4) Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Novembro de 2009.

(5) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual - 2008.



1.2. – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2008

Neste ponto apresenta-se, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2008 sobre a execução orçamental, a par de uma análise sintética 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. Analisam-se, igualmente, a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” e a evolução dos saldos consolidados das administrações públicas no triénio 2006 – 2008. Finalmente, apresenta-se um quadro resumo que evidencia a evolução das Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social no triénio, na óptica da contabilidade pública.

A informação aqui considerada é a da Conta apresentada pelo Governo nos termos constitucionais e legais, com referência ao ano de 2008, e que é objecto do parecer do Tribunal de Contas.

1.2.1 – Execução orçamental por subsectores

A análise que se segue tem por objecto a execução do OE/2008 em cada um dos subsectores que o integram.

1.2.1.1 – Serviços integrados

No Quadro I.24 dá-se conta, em síntese, das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas pelos serviços integrados no decurso de 2008, confrontando-as com o respectivo orçamento final e com a execução orçamental de 2007.

Quadro I.24 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2007	2008		Despesas	2007	2008	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	38 444	39 487	38 481	Despesas correntes	41 296	43 926	43 172
Impostos directos	14 763	14 773	15 305	Despesas com pessoal	13 639	13 997	13 915
IRS	9 050	9 252	9 334	Juros e outros encargos	4 720	5 041	4 886
IRC	5 689	5 511	5 952	Transferências correntes	20 682	21 639	21 468
Outros	23	10	19	Outras despesas correntes	2 256	3 249	2 904
Impostos indirectos	20 875	21 707	20 291	Despesas de capital efectivas	4 802	4 983	3 399
Outras receitas correntes	2 806	3 006	2 885	Aquisição de bens de capital	679	1 001	701
Receitas de capital efectivas	1 869	1 829	1 640	Transferências de capital	3 859	3 073	2 089
Activos financeiros	1 521	912	37	Activos financeiros	245	864	573
Outras	348	917	1 603	Outras despesas de capital	20	45	37
Outras receitas	625	702	735				
Receitas efectivas	40 939	42 018	40 856	Despesas efectivas	46 098	48 909	46 572
Passivos financeiros	91 135	96 298	91 987	Passivos financeiros	85 975	89 407	86 272
Total	132 074	138 316	132 843	Total	132 074	138 316	132 843

Fonte: CGE/2007, Quadro 11 e CGE/2008, Quadros 11, 38 e 39 e Mapa I.

Verifica-se que em 2008 o montante total das receitas arrecadadas foi inferior em € 5.473 milhões ao valor previsto no orçamento final, o que representa uma taxa de execução de 96%, resultando aquela diferença, no essencial, do comportamento dos "Passivos financeiros", receitas provenientes da

emissão de dívida pública, em que o valor registado na execução foi inferior em € 4.311 milhões ao orçamentado, e dos impostos indirectos, em que a cobrança ficou aquém das previsões em € 1.416 milhões, o que significa uma taxa de execução de 93,5%.

Quanto às receitas efectivas, constata-se que, globalmente, a taxa de execução foi elevada, situando-se em 97,2%, ligeiramente acima da taxa de execução das despesas efectivas, que se fixou em 95,2%. O nível elevado das taxas de execução encontra a sua justificação no comportamento das receitas e despesas correntes.

Assim, as taxas de execução das receitas e despesas correntes foram de, respectivamente, 97,4% e 98,3%, enquanto nas receitas de capital efectivas se verificou uma taxa de execução de 89,7% e nas despesas de capital efectivas de apenas 68,2%.

Em relação às receitas correntes, observaram-se taxas de execução superiores a 100% nos “Impostos directos” (103,6%), e nas “Outras receitas correntes” (130,5%) em que os valores arrecadados excederam os orçamentados em € 532 milhões e € 19,3 milhões, respectivamente. Em sentido inverso, com uma execução inferior à previsão orçamental, são de destacar, como já referido, os impostos indirectos.

A execução das despesas correntes assentou numa forte execução em quase todas as rubricas, designadamente “Despesas com pessoal” (99,4%), “Juros e outros encargos” (97,0%) e “Transferências correntes” (99,2%).

No que respeita às variações face à execução orçamental de 2007, verifica-se na receita, globalmente, uma relativa estabilidade, com um aumento de 0,6% das receitas totais e uma redução de 0,2% das receitas efectivas.

Quanto à evolução das “Receitas correntes”, são de destacar a subida do montante cobrado de “Impostos directos”, em € 542 milhões (3,7%), e, em sentido oposto, a redução da cobrança dos “Impostos indirectos”, em € 584 milhões (- 2,8%), sendo a evolução da receita fiscal ligeiramente negativa. Verifica-se que para o crescimento da receita de impostos directos o IRS contribuiu com € 284 milhões (+3,1%) e o IRC com € 263 milhões (+4,6%).

No tocante às receitas de capital é de assinalar a importante quebra registada em “Activos financeiros”, onde se contabiliza, designadamente, o produto da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, no montante de € 1.484 milhões (-97,6%), e, por outro lado, a forte subida das “Outras receitas de capital”, no montante de € 1.180 milhões (536,0%) gerado por receitas arrecadadas no âmbito da exploração e aproveitamento dos recursos hídricos¹.

Do lado da despesa, observou-se um aumento moderado da despesa efectiva total de € 473 milhões (1%) explicado por um crescimento significativo da “Despesa corrente”, de € 1.876 milhões (4,5%), atenuado pela redução das “Despesas de capital” em € 1.403 milhões (-29,2%).

As “Despesas com pessoal” aumentaram € 276 milhões (2,0%) e as “Transferências correntes” € 786 milhões (3,8%), representando estas duas rubricas, no seu conjunto, cerca de 82,0% do total das despesas correntes.

¹ Pagamentos da EDP, no âmbito da regularização da atribuição de títulos de utilização às empresas titulares de centros electroprodutores (€ 759,0 milhões) e por outras operadoras como contrapartida pela transmissão de direitos no domínio hídrico (€ 623,5 milhões).



Quanto às “Transferências correntes”, que constituem cerca de 50% da despesa corrente, as transferências para as administrações públicas elevaram-se em € 928 milhões (5,1%), enquanto as “Outras transferências” se reduziram em € 142 milhões.

No tocante às despesas de capital, é de notar a redução das “Transferências de capital”, em € 1.761 milhões, o que corresponde a uma quebra de 45,6%, tendo os “Activos financeiros” aumentado € 328 milhões (+133,9%).

1.2.1.2 – Serviços e fundos autónomos

O Quadro I.25 apresenta a execução orçamental deste subsector em 2008, comparando-o com o respectivo orçamento final e com a execução de 2007, com base nos valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado.

Quadro I.25 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2007	2008		Despesas	2007	2008	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes:	26 871	28 171	26 875	Despesas correntes:	26 471	28 747	26 573
Contribuições para a CGA	6 122	6 391	6 161	Despesas com pessoal	3 823	3 886	3 556
Transferências correntes	17 610	18 112	17 508	Transferências correntes	13 589	14 836	14 172
Administração Central	15 094	15 284	15 011	Administrações públicas	5 629	5 841	5 498
Outras transferências	2 516	2 828	2 498	Outras transferências	7 959	8 995	8 674
Outras receitas correntes	3 139	3 668	3 206	Outras despesas correntes	9 059	10 025	8 845
Receitas de capital	2 337	3 785	2 721	Despesas de capital	2 422	4 604	2 748
Transferências de capital	1 438	2 571	1 763	Transferências de capital	1 145	2 305	1 400
Outras receitas de capital	899	1 213	958	Activos financeiros	728	1 049	733
Outras receitas	3 721	3 610	3 604	Outras despesas de capital	549	1 250	614
Total	32 928	35 566	33 200	Total	28 893	33 351	29 321

Fonte: CGE/2007, Quadros 99 e 102 e CGE/2008, Quadros 108 e 109.

Em termos globais, as taxas de execução observadas foram de 93,3% para as receitas e de 87,9% para as despesas, verificando-se, neste caso, que do valor total das dotações inscritas no orçamento final, € 33.566 milhões, não foram utilizados € 4.030 milhões. No que se refere às receitas correntes, verificou-se uma taxa de execução de 95,4%, enquanto nas receitas de capital foi de apenas 71,9%, tendo as receitas arrecadadas sido inferiores em € 1.064 milhões às previstas, e nas “Outras receitas” a taxa de execução atingiu 99,8%.

No tocante às receitas correntes, assistiu-se a elevadas taxas de execução na generalidade dos capítulos, com excepção apenas das “Outras receitas correntes”, com 87,4%.

Também nas despesas correntes foi no capítulo residual "Outras despesas correntes" que a taxa de execução foi mais baixa, 88,2%, tendo ficado sem utilização € 1.180 milhões do montante de € 10.025 milhões inscrito no orçamento final.

A fraca execução registada nas receitas de capital explica-se na sua maior parte pelo observado no capítulo “Transferências de capital”, em que o valor executado não foi além de 68,6% do previsto. Quanto à execução das despesas de capital, constata-se que a sua execução foi ainda mais limitada do

que a da receita, não ultrapassando 59,7%, para o que contribuíram todos os capítulos, com destaque para as “Outras despesas de capital” com 49,1%, em que, face a uma despesa prevista de € 2.305 milhões, a despesa realizada foi de € 1.400 milhões, mas também as “Transferências de capital” e os “Activos financeiros”, com taxas de execução de 60,8% e 69,9%, respectivamente.

Comparativamente com 2007, predominou a estabilidade no tocante às receitas e despesas correntes, com aumentos de 0% e 0,4%, respectivamente, e das receitas e despesas totais, com aumentos de 0,8% e 1,5%. Verificaram-se, contudo, aumentos importantes quer das receitas de capital, € 384 milhões, + 16,4%, quer das despesas de capital, € 325 milhões, + 13,4%, que, porém, dado o seu escasso peso relativo, não influenciaram de forma significativa as variações em termos globais.

A pequena variação das receitas correntes explica-se pelos reduzidos aumentos das “Contribuições para a CGA”¹, de € 39 milhões, 0,6%, e das “Outras receitas correntes”, de € 67 milhões, 2,0%, praticamente compensados pela redução das “Transferências correntes” em € 101 milhões, - 0,6%.

Relativamente às despesas correntes, observou-se uma redução das “Despesas com pessoal”, de € 267 milhões, 7%, e das “Outras despesas correntes”, de € 214 milhões, 2,4%, explicando-se o ligeiro aumento registado pelo incremento das “Transferências correntes”, em € 584 milhões, 4,3%.

Em relação às receitas de capital, o referido acréscimo de € 384 milhões ficou a dever-se ao aumento das “Transferências de capital” em € 325 milhões, + 22,6%, em particular as provenientes da União Europeia, destinadas ao IAPMEI para o financiamento de projectos no âmbito do programa PRIME.

O aumento das despesas de capital, num valor semelhante ao das receitas, € 326 milhões, resultou, sobretudo, das “Transferências de capital”, que se elevaram em € 255 milhões, + 22,3%, reflectindo as verbas transferidas pelo IAPMEI no âmbito do programa PRIME.

1.2.1.3 – Segurança Social

O Quadro I.26 apresenta a execução orçamental deste subsector em 2008, comparando-o com o respectivo orçamento final e com a execução de 2007, com base nos valores constantes nas respectivas Contas Gerais do Estado.

¹ O reduzido valor desta rubrica obrigou, face aos elevados encargos com pensões e ao crescimento do número de aposentados, à utilização dos saldos transitados de 2007 no valor de € 173 milhões e ao recurso à carteira de títulos da carteira afectada ao fundo de reserva.



Quadro I.26 – Segurança Social

(em milhões de euros)

Receitas	2007	2008		Despesas	2007	2008	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	20 084	21 397	21 450	Despesas correntes	19 069	20 068	19 966
Contribuições para a Seg. Social	12 370	13 016	13 082	Transferências correntes	17 869	18 912	18 863
Transferências correntes	7 275	7 879	7 820	Famílias	16 025	16 912	16 879
Administração Central	6 688	7 207	7 206	Inst. sem fins lucrativos	1 181	1 261	1 251
Outras	587	672	615	Outras	663	739	732
Outras receitas correntes	440	502	548	Subsídios	712	632	600
Receitas de capital	1 676	6 656	5 203	Outras despesas correntes	488	524	503
Activos financeiros	1 621	6 589	5 172	Despesas de capital	2 464	8 813	6 836
Outras receitas de capital	55	67	31	Activos financeiros	2 391	8 674	6 763
Outras receitas	1 385	1 603	1 544	Outras despesas de capital	73	139	74
Total	23 145	29 656	28 197	Total	21 533	28 881	26 801

Fonte: CGE/2007, mapas X e XII e CGE/2008, mapas X e XII.

Em 2008, as taxas de execução orçamental da Segurança Social registaram valores elevados em termos globais, tendo a taxa de execução da receita atingido 95,3% e a da despesa 92,8%.

Todavia, relativamente à receita, enquanto a taxa de execução das receitas correntes atingiu 100,2%, a das receitas de capital não ultrapassou 78,2%. A execução das receitas correntes explica-se, sobretudo, pelas contribuições para a segurança social, com uma taxa de execução de 100,5%, rubrica que tem um peso de 61% no total da receita corrente, e, em menor grau, pelas “Outras receitas correntes”, que registaram uma taxa de 109,2%.

Nas despesas, atingiram-se igualmente níveis de execução elevados, 99,5%, com as “Transferências correntes” a atingirem 99,7% e os “Subsídios” e as “Outras despesas correntes” 94,9% e 95,9%, respectivamente.

O desvio observado na execução das “Receitas de capital”, com uma taxa de execução de apenas 78,2%, ficou a dever-se aos “Activos financeiros” que, representando 99,4% das receitas de capital registaram uma taxa de execução de 78,5%. Também no tocante às despesas de capital, a taxa de execução foi baixa, 77,6%, devido, igualmente, aos “Activos financeiros”, que representam 98,9% destas despesas e cuja taxa de execução se quedou por 78,0%.

Em comparação com o ano de 2007 as receitas totais revelam um forte crescimento, de € 5.052 milhões, 21,8%, enquanto a despesa total aumentou € 5.268 milhões, correspondendo a um acréscimo de 24,5%.

Nas receitas correntes observou-se um crescimento de € 1.366 milhões, 6,8%. Todavia, o aumento da receita total explica-se, no essencial, pelo incremento das receitas de capital, em € 3.527 milhões, + 210,4%, devido ao aumento registado nos “Activos financeiros”, de € 3.551 milhões, + 219%. Também no tocante às despesas de capital, o crescimento a que se assistiu em termos globais se ficou a dever ao aumento nos “Activos financeiros”, de € 4.372 milhões, + 183%.

Quanto às receitas correntes, o aumento registado face a 2007 encontra justificação no crescimento das “Contribuições para a segurança social”, de € 712 milhões, 5,8%, e das “Transferências correntes”, de € 545 milhões, 7,5%, quanto a estas devido, sobretudo, às transferências da Administração Central, com um acréscimo de € 518 milhões, 7,7%.

Por seu turno, as despesas correntes elevaram-se em € 897 milhões, 4,7%, devido, no essencial, às “Transferências correntes”, com um aumento de € 994 milhões, 5,6%, em que predominam as transferências para as famílias, que aumentaram € 854 milhões, 5,3%. Em sentido oposto, é de assinalar a significativa redução dos “Subsídios”, em € 112 milhões de euros, - 15,7%.

1.2.2 – Conta consolidada da administração central e da segurança social

No Quadro I.27 apresenta-se a conta consolidada da administração central que exprime de forma agregada, por subsector, a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (Administração Central) e da Segurança Social, em 2008, excluindo 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.27 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social

(em milhões de euros)

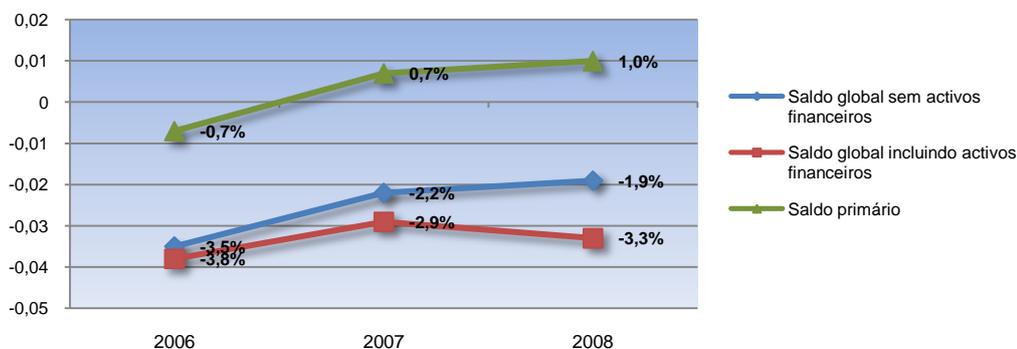
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. Central	Seg. Social	Adm. Central e Segurança Social
Receitas correntes	38 889	22 525	50 046	21 619	64 257
Despesas correntes	43 164	22 241	54 036	19 965	66 593
Saldo corrente	-4 275	284	-3 990	1 654	-2 336
Receitas de capital	1 921	1 815	3 060	31	3 075
Despesas de capital	2 826	1 719	3 869	74	3 926
Saldo global sem activos financeiros	-5 180	381	-4 799	1 611	-3 188
(em percentagem do PIB)	-3,1%	0,2%	-2,9%	1%	-1,9%
Saldo primário	-293	399	106	1 613	1 719
(em percentagem do PIB)	-0,2%	0,2%	0,1%	1%	1,0%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	535	143	679	1 591	2 270
Saldo global incluindo activos financeiros	-5 715	238	-5 478	20	-5 457
(em percentagem do PIB)	-3,4%	0,1%	-3,3%	0,0%	-3,3%

Fonte: CGE/2007, Mapa XXIII e CGE/2008, Mapa XXIII.

Verifica-se que em 2008 o défice da Administração Central e da Segurança Social (saldo global incluindo activos financeiros) atingiu € 5.457 milhões, representando -3,3% do PIB. Este resultado explica-se pelo saldo negativo dos serviços integrados, € -5.715 milhões, apresentando os serviços autónomos e a Segurança Social saldos positivos de € 238 e € 20 milhões, respectivamente. O saldo global sem activos financeiros e o saldo primário representaram -1,9% e 1% do PIB, respectivamente. O Gráfico I.31 ilustra o comportamento recente dos saldos referidos, constatando-se uma melhoria do saldo global sem activos financeiros e do saldo primário, mas um agravamento do saldo global com activos financeiros.



Gráfico I.31 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % PIB



1.2.3 – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)

O Quadro I.28 apresenta os valores relativos à execução do PIDDAC em 2007 e 2008, por fontes de financiamento, bem como os valores do investimento previsto no orçamento inicial para 2008.

Quadro I.28 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		2007	2008	
		Execução	Previsão inicial	Execução
Financiamento Nacional	Cap. 50	1 605	1 313	1 123
	Outras fontes	949	465	368
Total – Financiamento Nacional		2 554	1 778	1 490
Financiamento Comunitário	Cap. 50	65	195	64
	Outras fontes	1 224	1 619	1 327
Total – Financiamento Comunitário		1 289	1 813	1 390
Total		3 843	3 591	2 881

Fonte: CGE/2008, Quadro 28.

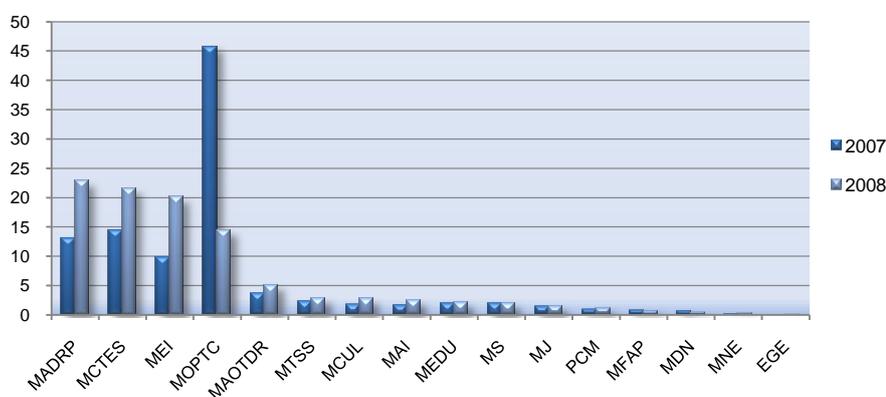
Em termos globais, observa-se uma taxa de execução de 80,2% face à previsão inicial. Este fraco resultado explica-se principalmente pela menor utilização do financiamento comunitário, que registou uma taxa de execução de apenas 76,7%, enquanto a taxa de execução relativa ao financiamento nacional ascendeu a 83,0%. De notar, relativamente ao Capítulo 50, que a taxa de execução do financiamento comunitário não foi além de 33,0%, embora se trate de uma parcela menor neste financiamento, enquanto no financiamento nacional atingiu 80,0%.

Em relação ao ano anterior observa-se uma forte redução do PIDDAC em termos globais. A diferença, de € 962 milhões, corresponde a uma quebra de 25,0%. A explicação poderá encontrar-se na alteração relativa às Estradas de Portugal, SA, que deixou de integrar as transferências do Capítulo 50 (MOPTC). Dado que o financiamento comunitário se elevou em € 102 milhões (+7,9%), a razão da quebra verificada encontra-se na comparticipação nacional. A redução observada de € 1.063 milhões corresponde a uma quebra de 41,6%. Neste caso, tanto no Capítulo 50 como em “Outras fontes”

verificaram-se reduções substanciais, de € 482 milhões (30,0%) e de € 581 milhões de euros (61,2%), respectivamente.

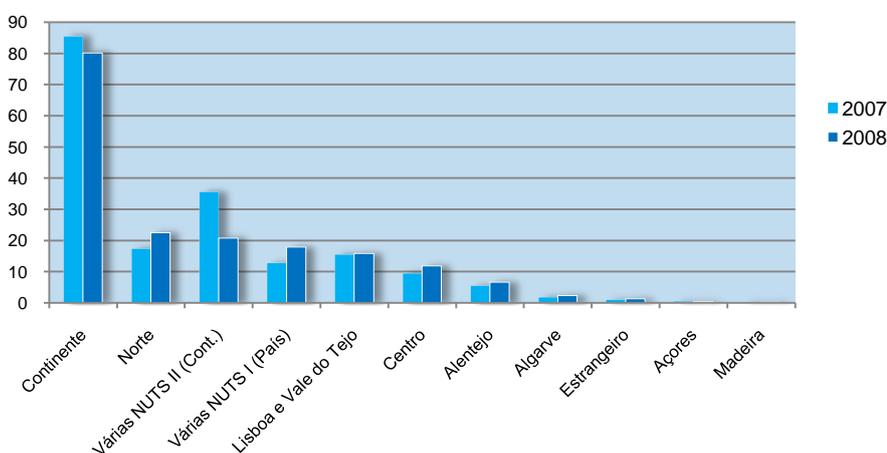
O Gráfico I.32 permite observar a distribuição dos investimentos do PIDDAC por Ministérios, podendo constatar-se a continuada predominância do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas com 22,8%, seguindo-se os Ministérios da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, com 21,6%, e o Ministério da Economia e Inovação, com 20,0%. O Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com 14,4%, sofreu uma forte quebra em relação a 2007, como foi já referido. Nos restantes, registam-se valores consideravelmente inferiores, apenas se situando ligeiramente acima dos 5% o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

Gráfico I.32 – PIDDAC por Ministérios (%)



A distribuição do PIDDAC por regiões, representada no Gráfico I.33, revela uma redução de 85,5% para 80,0%, no Continente, sobretudo em consequência de uma maior despesa em PIDDAC de “várias NUTS I no país” e de um acréscimo relativo de praticamente todas as regiões com excepção das “NUTS II do Continente” que viu a sua importância substancialmente reduzida na estrutura da despesa em PIDDAC, passando de 35,6% para 20,8%.

Gráfico I.33 – Distribuição do PIDDAC por regiões





De assinalar, por fim, que a queda da despesa do PIDDAC em termos absolutos se reflectiu no seu peso no PIB, verificando-se uma quebra considerável entre 2007, em que o PIDDAC representou cerca de 2,3% do PIB, e 2008, em que não foi além de 1,74%.

Quadro I.29 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2006-2008
(óptica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Receitas correntes	58 442,7	63 201,7	64256,5
Impostos directos	12 624,9	14 783,6	15327,5
Impostos indirectos	20 959,7	21 820,8	21295,2
Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE	17 334,4	18 687,2	19447,7
Transferências correntes	2 388,7	2 373,7	2508,4
das quais:			
Outros subsectores	27,0	25,3	21,4
Resto do Mundo - UE	1 850,5	1 759,9	1915,8
Outras receitas correntes	5 135,0	5 536,4	5677,8
Despesas correntes	61 211,0	64 052,0	66 592,8
Pessoal	17 779,4	17 870,2	17 880,9
Bens, serviços e outras despesas correntes	8 236,3	9 368,7	9 725,3
Encargos correntes da dívida	4 416,8	4 740,9	4 907,6
Transferências correntes	28 203,6	29 753,2	31 346,4
das quais:			
Outros subsectores	1 797,3	2 036,6	2 133,0
Resto do Mundo - UE	1 583,9	1 620,9	1 642,3
Subsídios	2 574,9	2 319,0	2 732,6
Saldo corrente	-2 768,3	-850,3	-2 336,3
Receitas de capital	1 499,3	1 378,7	3 074,8
Transferências de capital	973,6	808,5	1 053,1
das quais:			
Outros subsectores	7,0	8,0	7,1
Resto do Mundo - UE	891,4	757,8	989,0
Outras receitas de capital	525,7	570,2	2 021,7
Despesas de capital	4 158,0	4 076,7	3 926,2
Aquisição de bens de capital	1 088,5	1 250,1	1 245,1
Transferências de capital	3 045,2	2 802,6	2 637,5
das quais:			
Outros subsectores	1 505,5	1 473,0	1 473,6
Resto do Mundo - UE	0,5	0,3	1,3
Outras despesas de capital	24,3	24,0	43,6
Saldo global	-5 427,0	-3 548,2	-3 187,7
(em percentagem do PIB)	-3,5%	-2,2%	-1,9%
Saldo primário	-1 010,2	1 192,7	1 719,9
(em percentagem do PIB)	-0,7%	0,7%	1,0%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	516,4	1 244,6	2 269,6
Saldo global incluindo activos financeiros	-5 943,4	-4 792,8	-5 457,3
(em percentagem do PIB)	-3,8%	-2,9%	-3,3%



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 2008, 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 2008² foi aprovada pela Assembleia da República em 23 de Novembro de 2007, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro. Em Março do mesmo ano, o Governo aprovou³ as disposições necessárias à sua execução, de que se destacam as relativas à aplicação do regime financeiro do Estado, à informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos, municípios, regiões autónomas e outras entidades e aos encargos assumidos e não pagos.

Apresenta-se em seguida um breve resumo das alterações orçamentais introduzidas no decurso do ano nos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.

A) Visão Global

Em 2008 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 € 16.371,6 milhões (13,4%), 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 € 1.371,6 milhões, mantendo-se o défice

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

² Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

³ Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto de execução orçamental para 2008).

inicialmente previsto de € 6.890,6 milhões. A receita de passivos financeiros (proveniente da contracção de empréstimos) e a despesa com idêntica classificação (amortização de dívida) aumentaram € 15.000,0 milhões, um acréscimo de, respectivamente, 18,5% e 20,2%.

- ◆ Alterações consubstanciadas em transferências de verbas entre ministérios, capítulos ou funções, que não alteraram o montante global da despesa orçamentada:
 - ◇ previstas no artigo 6.º da Lei do Orçamento;
 - ◇ efectuadas no âmbito da reestruturação da Administração Pública;
 - ◇ transferências de verbas no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional;
 - ◇ transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais, previstas no n.º 5 do artigo 54.º da Lei de enquadramento orçamental;
 - ◇ resultantes da distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, tendo sido utilizados € 583,2 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço das dotações destinadas a despesas com pessoal (€ 458,9 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 (€ 15.000,0 milhões), 3.02 – Indústria e energia (€ 466,2 milhões), 2.01 – Educação (€ 378,0 milhões) e 1.02 – Defesa nacional (€ 334,4 milhões).

Na óptica da classificação económica das despesas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 1.306,4 milhões (3,1%) que resultou essencialmente, do reforço das dotações para despesas com pessoal (€ 815,3 milhões, 6,2%), subsídios (€ 472,1 milhões, 69,9%) e aquisição de bens e serviços (€ 340,3 milhões, 25,8%). As dotações para despesas de capital efectivas registaram um aumento de € 65,2 milhões (1,3%), devido, em particular, ao reforço das dotações para aquisição de bens de capital (€ 262,7 milhões, 35,6%).

A.2) Orçamento dos serviços e fundos autónomos

- ◆ O total da receita dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos aumentou, em relação ao inicialmente previsto, € 5.262,7 milhões (13,9%). A receita efectiva consolidada (ou seja, excluindo os passivos financeiros e as transferências provenientes de serviços e fundos autónomos) aumentou € 4.938,8 milhões, mais 15,0% do que o valor inicial (€ 32.937,2 milhões). Destacam-se as alterações nos saldos da gerência anterior, com um acréscimo de € 3.229,2 milhões tendo os passivos financeiros (receita proveniente da contracção de empréstimos) registado um acréscimo de € 50,0 milhões (16,0%).
- ◆ No tocante à despesa, os orçamentos dos serviços e fundos autónomos registaram um acréscimo total de € 4.040,9 milhões (11,0%). A despesa efectiva consolidada aumentou € 3.340,3 milhões um acréscimo de 10,9% em relação ao valor inicialmente previsto (€ 30.698,3 milhões). Para esse aumento contribuíram essencialmente as alterações relativas a aquisição de bens e serviços (€ 1.046,4 milhões) e transferências correntes (€ 787,9 milhões). Os passivos financeiros (amortização de dívida) tiveram um acréscimo de € 469,5 milhões (43,1%).



B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

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

À semelhança do que se verificou nos anos anteriores, 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 da dívida), foi reforçada em € 15.000,0 milhões por contrapartida do aumento da receita inscrita em “Passivos financeiros” que, resultando da contracção de empréstimos, constitui receita não efectiva.

Como o Tribunal tem salientado nos seus Pareceres, este tipo de alterações orçamentais carece de autorização da Assembleia da República¹. Embora se 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 terá que estar expressamente previsto na Lei de enquadramento orçamental, o que continua a não se verificar.

B.1.2) Consignação de receitas para abertura de créditos especiais

Por conta da verba recebida da EDP a título de “valor de equilíbrio económico-financeiro”² (€ 759,0 milhões), foram abertos dois créditos especiais, nos montantes de € 466,2 milhões e de € 55,0 milhões (€ 521,3 milhões no total), que constituíram 38,0% dos créditos especiais autorizados pelo Governo.

O crédito especial de € 466,2 milhões destinou-se a amortizar o saldo do défice tarifário devido à REN - Rede Eléctrica Nacional. O outro, de € 55,0 milhões, montante correspondente às receitas provenientes da aplicação da taxa de recursos hídricos pela concessão de barragens hidroeléctricas³, teve por finalidade a constituição/reforço do capital de sociedades “Polis”, tendo sido utilizado, em 2008, € 18,8 milhões⁴.

A Lei de enquadramento orçamental confere um carácter excepcional à consignação de receitas, pelo que deve ser utilizada apenas quando indispensável. A constituição das sociedades “Polis” utilizando as verbas pagas pela EDP representa um bom exemplo de situações em que não existe um nexo claro (efectivo) entre as despesas e as respectivas receitas consignadas pelo Governo. A consignação de receitas para a abertura de créditos especiais afecta também a transparência da execução orçamental, uma vez que as dotações orçamentais que o Governo espera constituir através da abertura de créditos especiais não constam do Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República. Observa-se

¹ 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.

² Nos termos do n.º 2 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio (regime de utilização dos recursos hídricos).

³ Nos termos do n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Julho (regime económico-financeiro dos recursos hídricos).

⁴ Referente ao capital das sociedades Frente Tejo (€ 5,0 milhões) e Polis Norte Litoral (€ 13,8 milhões).

ainda que os efeitos da consignação de receitas podem repercutir-se na execução orçamental dos anos seguintes¹.

Exemplificativa desta questão foi também, na execução orçamental de 2008, a abertura de um crédito especial para atribuição de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, com origem em receita consignada à extinta Direcção-Geral do Património², relativa ao seu saldo de gerência de 2006. Este pagamento não observou o quadro legal sobre as finalidades das receitas consignadas à Direcção-Geral do Património (entretanto integrada na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças) que determinava a sua afectação apenas ao pagamento das suas despesas de funcionamento.

Recomendação 1 – PCGE/2008

Nas situações em que se tem observado a abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo, sem existir uma relação directa entre a natureza das receitas e as despesas a que são consignadas, as dotações orçamentais deverão ser objecto de aprovação pela Assembleia da República, através do Orçamento do Estado ou das correspondentes alterações.

B.1.3) Estrutura da Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado referente ao ano de 2008 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 do Contabilidade Pública, continuam a não constar da Conta o balanço e a demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, bem como os mapas relativos aos compromissos assumidos, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial daqueles subsectores.

2.2 – Execução do Orçamento da Receita

O Parecer sobre a execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2008 encontra-se suportado pela comparação da receita prevista (€ 40.646,7 milhões) com a cobrada (€ 40.856,4 milhões), pela análise da evolução desta face à do ano anterior (€ 40.939 milhões) e pela avaliação da execução e contabilização das receitas (ponto 2.2.1).

Esta apreciação foi ainda complementada pela análise:

- ◆ da evolução verificada de Março de 2008 a Fevereiro de 2009, quanto à situação dos créditos do Estado que foram objecto de cessão em Dezembro de 2003 (ponto 2.2.2), incluindo o seu impacto na Receita de 2008 (menos € 213,5 milhões);
- ◆ da Contribuição de Serviço Rodoviário criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA (ponto 2.2.3), incluindo o seu impacto na Receita de 2008 (menos € 525,1 milhões);
- ◆ dos resultados obtidos com a auditoria à venda de bens penhorados pela Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.2.4).

¹ No caso em apreço, através da constituição de novas sociedades no(s) ano(s) seguinte(s), por conta do saldo entre a importância paga pela EDP em 2008 a título de “taxa de recursos hídricos” (€ 55,0 milhões) e a verba utilizada nesse ano (€ 18,8 milhões).

² Proveniente da percentagem de 5% do produto da alienação de bens em hasta pública (alínea c) do n.º 1 da Portaria n.º 131/94, de 4 de Março, alterada pelas Portarias n.º 598/96, de 19 de Outubro, e n.º 226/98, de 7 de Abril).



É de salientar que, pela primeira vez, esta execução orçamental foi previamente objecto de análise detalhada em Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Receita do Estado¹.

2.2.1 – Receita do Estado

A) Visão Global

A.1) Comparação da receita prevista com a receita cobrada

Conhecer os critérios técnicos e a metodologia utilizados para a elaboração das estimativas de receita constantes do Orçamento do Estado é relevante para efectuar a análise comparativa entre as receitas orçamentadas e as efectivamente realizadas. Por sua vez, uma apreciação dos fundamentos técnicos das previsões pode contribuir de forma positiva, a médio prazo, para a melhoria dos métodos de previsão e do processo orçamental.

Neste sentido, foi solicitada ao Ministério das Finanças e da Administração Pública informação sobre o método de cálculo e os critérios subjacentes às previsões das receitas fiscais e não fiscais, relativas aos anos de 2008 e de 2009, não tendo sido fornecidas quaisquer informações adicionais às que constam do Relatório que acompanhou a proposta de Lei do Orçamento do Estado e dos Relatórios de Orientação da Política Orçamental.

A informação constante dos referidos relatórios permite a comparação da receita prevista com a receita cobrada mas é insuficiente para efectuar uma análise comparativa, uma vez que limitar essa análise à simples realização de operações matemáticas ou à apreciação exclusiva de apenas um dos seus termos, nomeadamente, as receitas executadas, é um exercício com interesse relativo que fica aquém dos objectivos pretendidos com a apresentação da Conta Geral do Estado e a sua apreciação pela Assembleia da República.

A comparação entre a previsão e a execução da receita do Estado de 2008 revela que a execução da receita efectiva (€ 40.856,4 milhões) excedeu o orçamento inicial em € 209,7 milhões embora tenha sido inferior ao orçamento corrigido em € 1.161,9 milhões.

¹ Disponíveis em www.tcontas.pt:
Relatório n.º 1/2008 – AEORE de Janeiro a Junho de 2008.
Relatório n.º 1/2009 – AEORE de Janeiro a Setembro de 2008.
Relatório n.º 2/2009 – AEORE de Janeiro a Dezembro de 2008.

Quadro II.1 – Comparação da receita prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Créditos especiais	OE corrigido	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
					Inicial		Corrigido	
					Valor	%	Valor	%
Receitas Correntes	39 177,2	309,7	39 486,8	38 480,9	-696,3	-1,8	-1 006,0	-2,5
Receitas de Capital ⁽¹⁾	1 256,3	572,4	1 828,6	1 640,1	383,8	30,6	-188,5	-10,3
Outras Receitas ⁽²⁾	213,3	489,5	702,8	735,4	522,1	244,8	32,6	4,6
Receita Efectiva	40 646,7	1 371,6	42 018,3	40 856,4	209,7	0,5	-1 161,9	-2,8
Passivos Financeiros	81 297,6	15 000,0	96 297,6	91 986,8	10 689,2	13,1	-4 310,8	-4,5
Total da receita	121 944,4	16 371,6	138 315,9	132 843,2	10 898,9	8,9	-5 472,7	-4,0

(1) Sem Passivos Financeiros.

(2) Recursos Próprios Comunitários, Reposições Não Abatidas nos Pagamentos e Saldo da Gerência Anterior.

Fonte: SGR e Mapa I da Conta Geral do Estado.

As alterações orçamentais com reflexo na receita resultaram integralmente da abertura de créditos especiais, os quais se traduziram ao nível do total da receita efectiva num aumento do valor inicialmente previsto em € 1.371,6 milhões e tiveram contrapartida, sobretudo, nos capítulos “Outras receitas de capital”, “Saldos da gerência anterior”, “Reposições não abatidas nos pagamentos” e “Transferências correntes” que representaram, respectivamente, 38,3%, 21,9%, 13,3% e 12,1% do total.

Assim, o orçamento corrigido não se configura como um ajustamento das previsões iniciais das receitas à execução que vai sendo apurada, registando apenas, no lado da receita, a compensação pelo aumento das dotações de despesa resultantes de alterações orçamentais efectuadas pelo Governo no uso das suas competências. Este procedimento leva, com frequência, ao empolamento das previsões de receitas cuja execução não difere do valor previsto no orçamento inicial ou nem sequer o atinge.

Face ao orçamento inicial, os desvios de -1,8% na execução das receitas correntes e de 30,6% na execução das receitas de capital foram decisiva e respectivamente influenciados pelos resultados dos impostos indirectos e das outras receitas de capital.

Nas receitas correntes importa ainda salientar que a execução dos impostos directos excedeu em € 532,3 milhões a respectiva previsão, o que, no entanto, não foi suficiente para compensar a falta de € 1.369 milhões nos impostos indirectos. Nas receitas de capital importa sublinhar que o excesso de € 1.399,4 milhões na execução de outras receitas de capital mais que compensou a falta de € 874,5 milhões verificada nos activos financeiros. Note-se ainda que a quase totalidade das outras receitas de capital não se encontrava prevista no orçamento inicial e foi obtida pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico atribuídos a operadoras eléctricas por € 1.382,5 milhões.

No conjunto das outras receitas são de destacar as reposições não abatidas nos pagamentos e o saldo da gerência anterior cujas execuções excederam as respectivas previsões iniciais em € 226,8 milhões e € 290,1 milhões.

Face ao orçamento inicial, a execução da receita fiscal registou no seu conjunto um desvio negativo de € 836,7 milhões (-2,3%), tendo o total dos impostos directos superado o valor orçamentado em € 532,3 milhões (3,6%) e o total dos impostos indirectos ficado aquém em € 1.369 milhões (-6,3%). O maior contributo para a taxa de execução nos impostos directos foi dado pela cobrança do IRC, que excedeu o orçamentado em € 441 milhões (8%), enquanto o desvio negativo dos impostos indirectos resultou



de não terem sido atingidos os valores previstos para todas as receitas, destacando-se a quebra de € 717,5 milhões no IVA, cuja redução da taxa normal de 21% para 20%¹, desde 1 de Julho de 2008, não tinha sido prevista no Orçamento do Estado.

A.2) Evolução da receita cobrada

No conjunto dos últimos cinco anos registou-se uma taxa média de crescimento nominal da receita efectiva de 5,7% que resultou, essencialmente, do comportamento das receitas correntes (5,8%) e, mais concretamente, da evolução da receita fiscal (5,8%).

Comparando os dados da execução de 2008 com os de 2007, importa referir que a execução da receita efectiva de 2008 foi inferior à do ano anterior em € 82,6 milhões (0,2%).

Quadro II.2 – Evolução da receita cobrada

(em milhões de euros)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
Receitas Correntes	30 695,1	32 198,4	35 106,9	38 444,3	38 480,9	4,9	9,0	9,5	0,1	5,8
Receitas de Capital	1 533,2	637,5	1 856,9	1 869,4	1 640,1	-58,4	191,3	0,7	-12,3	1,7
Outras Receitas	456,2	525,9	502,7	625,3	735,4	15,3	-4,4	24,4	17,6	12,7
Receita Efectiva	32 684,5	33 361,8	37 466,5	40 939,0	40 856,4	2,1	12,3	9,3	-0,2	5,7
Passivos Financeiros	38 026,4	54 735,1	57 245,8	91 134,6	91 986,8	43,9	4,6	59,2	0,9	24,7
Total da Receita	70 710,9	88 096,9	94 712,3	132 073,6	132 843,2	24,6	7,5	39,4	0,6	17,1

Fonte: SGR.

Relativamente às receitas correntes, o acréscimo de € 542,2 milhões nos impostos directos (repartido entre IRS e IRC) não foi suficiente para compensar a redução de € 584,2 milhões nos impostos indirectos que, por sua vez, resultou do decréscimo de € 636,7 milhões na receita do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e de € 269 milhões na receita do imposto sobre veículos (ISV).

Note-se que 82% (€ 525,1 milhões) da redução na receita do ISP se ficou a dever à substituição de uma parte da sua receita pela contribuição de serviço rodoviário criada² para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA. Esta substituição decorre da disposição legal³ que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da contribuição.

A evolução negativa do ISV reflecte, segundo o Relatório da Conta Geral do Estado, o desagravamento fiscal dos veículos menos poluentes resultante das alterações introduzidas pela Lei do Orçamento do Estado para 2008. Note-se, porém, que a redução da receita deste imposto (-22,7%) excedeu claramente a quebra que foi prevista no Relatório do Orçamento do Estado (-5,4%).

Quanto às receitas de capital que, na sua totalidade, registaram uma redução de € 229,3 milhões, é de salientar o decréscimo, de € 1.483,6 milhões, verificado nos activos financeiros, o qual foi superior, em valor absoluto, ao acréscimo de € 1.179,8 milhões, registado em outras receitas de capital. Esta

¹ Artigo 1.º da Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho, que alterou a alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do IVA.

² Pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

³ Artigo 7.º da Lei n.º 55/2007.

quebra deveu-se, essencialmente, ao facto de apenas terem sido obtidos € 0,2 milhões de receitas provenientes de reprivatizações (alienações de partes sociais de empresas) quando em 2007 a cobrança destas receitas tinha atingido € 1.400,3 milhões.

Importa realçar que o aumento verificado na execução de outras receitas de capital ficou a dever-se aos € 1.382,5 milhões recebidos pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico que não foram previstos no orçamento inicial, o que permitiu compensar a maior parte da quebra verificada nos activos financeiros.

O conjunto da receita fiscal registou um crescimento negativo (-0,1%) e foi inferior em 9,3 pontos percentuais ao verificado no ano anterior. Esta situação resultou, fundamentalmente, de uma quebra significativa nos valores da cobrança de ISP (menos € 636,7 milhões) e de ISV (menos € 269,0 milhões) que é consequência das alterações legislativas antes referidas. O aumento ocorrido nos valores da cobrança de IRS (€ 283,9 milhões), de IRC (€ 262,6 milhões) e de IVA (€ 231,1 milhões) não foi suficiente para a variação da cobrança da receita fiscal ser positiva.

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

Gráfico II.1 – Evolução da receita

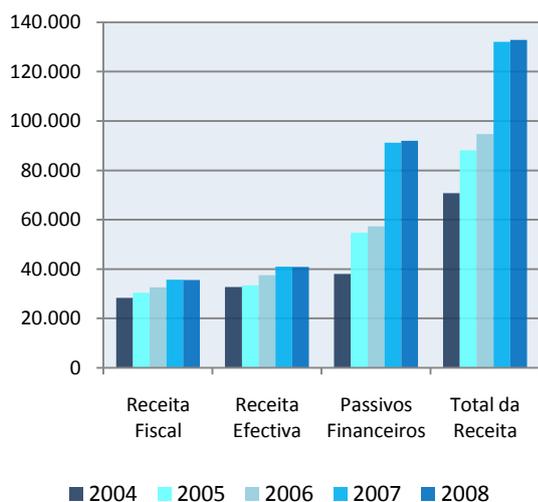
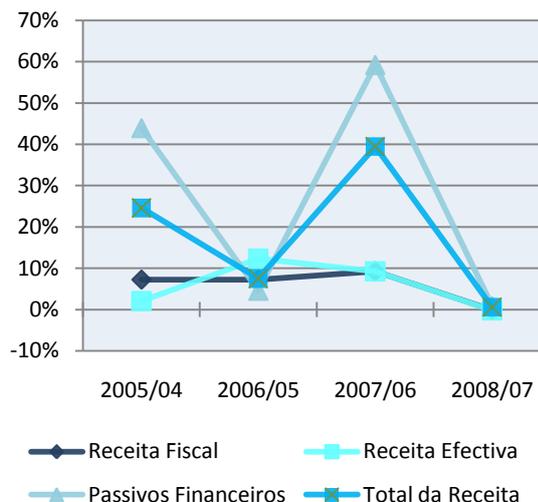


Gráfico II.2 – Taxas de crescimento nominal



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.

Quanto ao “Total da receita efectiva”, verifica-se que o seu peso relativo diminuiu face a 2007, atingindo 24,6% do PIB em 2008. Por sua vez, o conjunto da receita fiscal viu também diminuir a sua importância neste agregado atingindo 21,4% em 2008, ou seja, menos 0,4 pontos percentuais do que no ano anterior embora tenha sido superior em 0,5 pontos percentuais ao valor médio do período em análise. O peso da “Receita efectiva não fiscal” no PIB em 2008 (3,2%) foi igual ao de 2007 mas superior em 0,3 pontos percentuais à média do período (2,9%).



Quadro II.3 – Peso da receita no PIB

(em percentagem)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Total da receita efectiva	22,7	22,4	24,1	25,1	24,6	23,8
Receita fiscal	19,7	20,4	21,0	21,8	21,4	20,9
Receita efectiva não fiscal	3,0	2,0	3,1	3,2	3,2	2,9

Fonte: CGE de 2004 a 2007, SGR e INE.

Finalmente, tomando como deflatores as taxas de variação dos preços implícitas no PIB, verifica-se que, no período de 2004 a 2008, a taxa média de crescimento real da receita efectiva fiscal foi de 3,2%, a da receita não fiscal foi de 2,5% e a do total da receita efectiva foi de 3,1%. Note-se que estas taxas foram superiores, em 2,2, 1,5 e 2,1 pontos percentuais, respectivamente, à taxa média de crescimento do produto no mesmo período (1%).

A.3) Execução e contabilização das receitas

A contabilização das receitas do Estado¹ é suportada 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 para elaboração da Conta Geral do Estado.

No processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 intervieram a Direcção-Geral dos Impostos, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e a Direcção-Geral do Orçamento.

Em 2008, manteve-se a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado e que decorre da não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado, desde que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001.

Uma das principais condições para a correcta aplicação deste regime legal é a realização da dupla validação das operações de execução de receitas com contrapartida em fluxos financeiros.

A primeira, designada por validação financeira, é necessária para que o gestor da tesouraria do Estado (Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público) possa prestar a informação prevista no regime legal, confirmando o recebimento dos fundos cobrados e o pagamento dos fundos reembolsados ou restituídos. A segunda validação, designada por validação económica, é necessária para que as entidades administradoras das receitas 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 a conciliação da informação resultante da primeira validação com a das correspondentes operações sem contrapartida em fluxos financeiros.

¹ Regulada pela Lei n.º 91/2001 (Lei de Enquadramento Orçamental), de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, 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.

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.

Nestas circunstâncias, a aplicação integral do regime legal determina a contabilização das receitas pelas respectivas entidades administradoras, o que, até ao final de 2008, apenas foi observado por duas entidades (Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo) e, mesmo assim, em incumprimento das normas que determinam o fornecimento da informação diária sobre as respectivas receitas e a interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas e o Sistema de Gestão de Receitas.

Em 2008, voltaram a detectar-se situações de incumprimento de duas outras normas essenciais para o controlo do processo de contabilização, a norma que impõe o registo de todos os factos com relevância contabilística, em tempo oportuno, cronologicamente, pelos respectivos valores e sem que possam existir vazios, saltos ou lacunas na informação, e a norma que define a data-valor das operações de execução, designadamente, quando determina que a data-valor das operações de cobrança corresponde à data de recebimento dos fundos cobrados.

A primeira norma é infringida sempre que não forem registadas no Sistema de Gestão de Receitas todas as operações com validação financeira. Refira-se que o facto da validação económica ser necessária para classificar cobranças como receitas não impede que os fundos recebidos sejam registados (como operações extra-orçamentais) até que essa validação seja efectuada. Note-se, a título exemplificativo, que a não aplicação deste procedimento levou a que cobrança coerciva, no valor de € 20,2 milhões, não tivesse sido registada no Sistema de Gestão de Receitas por ter transitado para 2009 sem ter sido objecto de validação económica.

A segunda norma é infringida sempre que a data-valor atribuída a uma receita, na sequência da respectiva validação económica, seja diferente da data do recebimento dos fundos afectos a essa receita. Em 2008 e para além de toda a cobrança transitada para 2009 sem validação económica (incluindo a cobrança coerciva já referida) foram detectadas, nesta situação, as receitas provenientes da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico e a maior parte das receitas da alienação de imóveis do Estado.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, o Tribunal tem vindo a calcular, desde 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva¹ que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas.

¹ 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 desfaseamento entre a respectiva data de registo e o final do respectivo período tempestivo (em dias).



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 efectuadas à informação original. Saliente-se 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 tempestiva¹ da informação original face à definitiva.

Quadro II.4 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Com passivos financeiros	21,8	28,5	27,4	22,1	12,5	14,6	49,2
Sem passivos financeiros	35,0	51,4	49,3	41,9	18,9	63,2	26,0

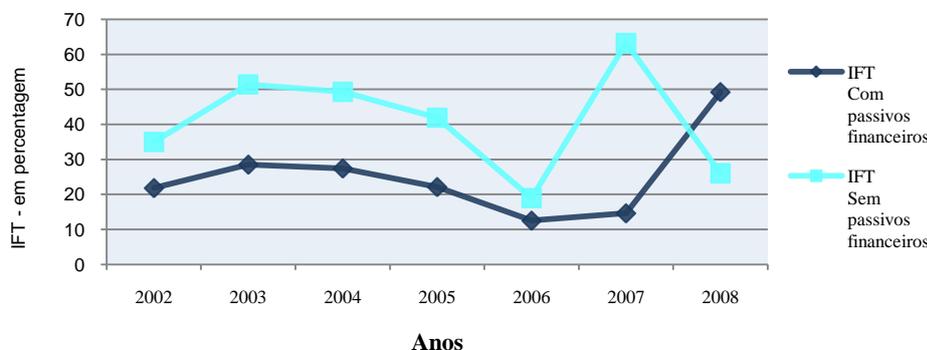
Fonte: SCR e SGR

Os resultados mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a apenas 49,2% do valor da informação total, o que significa que apenas 49,2% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva.

O registo das receitas orçamentais não efectivas (passivos financeiros), pelo seu peso na receita total, influenciam de forma significativa os resultados do indicador, o que tem justificado que, como análise complementar, também se proceda ao seu apuramento sem considerar essas receitas.

Até 2008, a prática que vinha sendo seguida consistia em efectuar o registo dos passivos financeiros pela sua totalidade, com data-valor de 31 de Dezembro de cada ano e através da última das operações orçamentais de encerramento da respectiva Conta, a qual só era executada após Abril do ano seguinte. Por esta razão, como se evidencia no gráfico seguinte, o cálculo do indicador sem passivos financeiros apresentava sempre valores superiores aos do seu apuramento considerando o total dos registos.

Gráfico II.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva



¹ O indicador de fiabilidade tempestiva é também aplicado à informação registada na contabilidade da tesouraria do Estado como se reporta no ponto 2.8.

Para 2008, a Direcção-Geral do Orçamento procedeu, pela primeira vez, ao registo tempestivo dos passivos financeiros no Sistema de Gestão de Receitas (em Fevereiro de 2009, com data-valor de 31 de Dezembro de 2008), pelo que este registo teve, ao contrário do que sucedeu em anos anteriores, um efeito positivo no indicador¹. Porém, não considerando os registos associados aos passivos financeiros, tem de salientar-se que o indicador apenas atinge 26% o que representa uma clara regressão face à situação verificada no ano de 2007.

Para efeito da avaliação da execução e contabilização das receitas do Estado foi também efectuada a análise de operações de carácter excepcional, assim designadas por se configurarem como excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado, designadamente quanto à respectiva data-valor.

Note-se que as entidades administradoras se encontram obrigadas, pelo disposto no regime legal, a contabilizar como data-valor da cobrança das respectivas receitas a data do seu recebimento. As operações de carácter excepcional configuram-se como alterações, através de movimentos escriturais, de operações previamente efectuadas por entidades administradoras. Face ao disposto no regime legal de contabilização das receitas e às demais competências atribuídas à Direcção-Geral do Orçamento, o Tribunal entende que esta é a única entidade que pode contabilizar operações de carácter excepcional e assumir a inerente responsabilidade por essa contabilização. São exemplos de operações de carácter excepcional as que são registadas para encerramento da Conta Geral do Estado e as que contabilizam no próprio ano e ao abrigo do respectivo período complementar, receitas obtidas no ano seguinte.

Em 2008, verificou-se que, à excepção das operações de encerramento, as restantes operações de carácter excepcional não foram relevadas como tal, nem foram contabilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento.

Um dos casos nesta situação é o das operações através das quais foram transferidos valores cobrados e reembolsados da Receita de 2008 para a de 2007 em consequência de despacho do Ministro das Finanças². Em cumprimento deste despacho, 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 nesse dia, independentemente da data-valor da cobrança que lhes tivesse 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.

Outro dos casos é o do conjunto de operações relativas à transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico e a contratos de concessão de recursos hídricos, no valor global de € 1.382,5 milhões.

A transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico, a favor de empresas titulares de centros electroprodutores, ficou sujeita ao pagamento de um valor de equilíbrio económico-financeiro³.

Em 7 de Abril de 2008, a EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, efectuou o pagamento ao Estado de € 759,0 milhões, como contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico de 26 centrais hídricas por um período que se estende, em média, até 2047. O montante global resultante da aplicação da taxa de recursos hídricos, relativamente ao período de validade dos contratos de

¹ A operação de contabilização dos passivos financeiros em 2008 é analisada no ponto 2.9.

² 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.

³ Nos termos do n.º 6 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio.



concessão, foi fixado em € 55,0 milhões e considerado incluído no pagamento do valor de equilíbrio económico e financeiro previamente referido¹.

Em 28 de Abril de 2008 deram entrada na tesouraria do Estado € 53,1 milhões, pagos pela EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, como contrapartida pela adjudicação provisória da exploração da barragem de Foz Tua, por um prazo de 75 anos, a partir da sua entrada em funcionamento.

Estas verbas, no montante global de € 812,1 milhões, que ficaram registadas na contabilidade da tesouraria do Estado, numa conta extra-orçamental criada com a designação “Regularização de Verbas no Domínio Hídrico”, vieram a ser transferidas para receita do Estado e contabilizadas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, no Sistema de Gestão de Receitas, da seguinte forma: € 466,2 milhões, com data-valor de 16 de Junho, € 55,0 milhões, com data-valor de 30 de Outubro e os restantes € 290,8 milhões, com data-valor de 30 de Dezembro.

Finalmente, em 5 de Janeiro de 2009, deram entrada na tesouraria do Estado € 570,4 milhões obtidos por contrapartida de contratos de concessão de recursos hídricos estabelecidos com a Iberdrola (€ 303,7 milhões), a EDP (€ 231,7 milhões) e a Endesa (€ 35,0 milhões), que foram registados como receita de 2008, ao abrigo do período complementar da receita².

Relativamente aos resultados globais da Conta Geral do Estado, analisada a informação constante do Mapa I - Receitas dos serviços integrados, por classificação económica, não se apuraram divergências relativamente à informação constante do Sistema de Gestão de Receitas. No entanto, dado o crescimento do saldo das receitas a cobrar administradas pela Direcção-Geral dos Impostos, procedeu-se à análise do ciclo de liquidação de cada balcão, tendo-se apurado erros e incoerências que colocam em causa a fiabilidade do processo de contabilização.

Neste âmbito salienta-se o facto de, à excepção do IRC e das liquidações prévias de IVA, o saldo das liquidações contabilizadas em 2008 e não anuladas ou pagas até ao final do ano ter acrescido ao saldo que tinha transitado do ano anterior. No entanto, a autonomização da receita de execução fiscal num balcão próprio deveria implicar que as liquidações que compunham o saldo que transitou de 2007 tivesse, por falta de pagamento, evoluído para execução fiscal e, desse modo, sido transferido para o balcão afecto à receita arrecadada em execução fiscal, o que não se verificou.

Para além disso, o balcão referente às receitas das autoliquidações de IVA apresenta saldo quando tal não se justifica na medida em que tratando-se de autoliquidações, em cada ano, o valor liquidado deve corresponder ao cobrado.

Pelo seu impacto na determinação dos saldos e na fiabilidade do processo de contabilização da receita administrada pela Direcção-Geral dos Impostos, foi analisada a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal, tendo-se verificado que subsistem problemas já identificados em anos anteriores, designadamente:

¹ Despacho Conjunto n.º 28321/2008 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, do Ministério do Ambiente, do Ministério do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia e da Inovação, que foi publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 5 de Novembro.

² Despacho exarado pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, em 14 de Janeiro de 2009. O período complementar da receita encontra-se estabelecido no n.º 6 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto de execução orçamental), disposição que veio permitir a efectivação até 19 de Janeiro de 2009, dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2008.

- ◆ a contabilização desta receita no Sistema de Gestão de Receitas continua a não utilizar as operações de execução específicas que se encontram legalmente previstas¹;
- ◆ a transferência das liquidações que evoluem para execução fiscal continua a não ser efectuada por recurso à operação de execução “envio para cobrança coerciva” mas sim por dedução à liquidação do balcão emissor;
- ◆ a data-valor inscrita no Sistema de Gestão de Receitas é a de validação pelo Sistema de Distribuição de Receita quando deveria corresponder à data da efectiva cobrança.

Ainda no âmbito da receita arrecadada em execução fiscal, verificou-se que o facto de terem sido declaradas prescritas dívidas no valor de € 301,7 milhões² não teve qualquer reflexo na contabilização da receita do Estado.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Em 2008, manteve-se a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado e que decorre da não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado, desde que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001.

Com efeito, a aplicação deste regime legal permitiria cumprir, nos termos pretendidos pelo Tribunal, a finalidade do modelo de contabilização que consiste no registo tempestivo da informação fiável destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo.

A não aplicação deste regime é confirmada, de forma inequívoca, pela subsistência da intervenção dos designados cofres do Tesouro na contabilização das receitas (que deveria ter cessado com a aplicação do regime) e pelo facto de não ter sido ainda exarado qualquer despacho nos termos do que está previsto para efectivar a transição das entidades administradoras das receitas, à medida que estas entidades fossem reunindo as condições adequadas.

Saliente-se que, até ao final de 2008, a contabilização das receitas pelas respectivas entidades administradoras, como determina o regime, apenas foi observada por duas entidades (Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo) e, mesmo assim, em incumprimento das normas que determinam o fornecimento da informação diária sobre as respectivas receitas e a interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas e o Sistema de Gestão de Receitas.

Na sequência de recomendações do Tribunal para que sejam tomadas as medidas adequadas para ser dado cumprimento ao previsto no regime legal, o Ministro das Finanças informou o Tribunal que seria implementado, até ao final de 2010, um sistema de contabilização da receita fiscal sob a

¹ Na Portaria n.º 1122/2000.

² Do Relatório da Conta Geral do Estado consta que, no ano de 2008, foram declaradas prescrições no valor de € 1.400,4 milhões. O Tribunal apurou junto do Ministério das Finanças que este valor contempla € 1.098,7 milhões referentes a dívidas objecto de cessão, pelo que se conclui que foram declaradas prescritas dívidas não cedidas no valor de € 301,7 milhões.



responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos, conjuntamente com uma interligação automática do mesmo com o Sistema de Gestão de Receitas. Por sua vez, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo comunicou a conclusão do planeamento e das especificações técnicas do projecto de interligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira ao Sistema de Gestão de Receitas.

Recomendação 2 – PCGE/2008

O Tribunal continua a recomendar ao Governo que providencie a concretização, nos prazos e nos termos anunciados, dos projectos da Direcção-Geral dos Impostos já em curso, bem como as condições necessárias para que o projecto de interligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira ao Sistema de Gestão de Receitas seja também implementado até ao final de 2010.

Em 2008, também se manteve a intervenção do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público na contabilização das receitas do Estado, apesar desta entidade não poder ser considerada administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de quaisquer receitas, falhando deste modo o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo regime legal. Esta intervenção acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas, uma vez que consiste apenas no registo de valores cobrados com recurso a operações de autoliquidação e não abrange as efectivas operações de liquidação.

Porém, a consequência mais grave desta situação é que não possa ser atribuída a responsabilidade legalmente imputável nos termos deste diploma. Com efeito, as únicas entidades legalmente responsáveis pela contabilização das receitas são as respectivas entidades administradoras que, neste caso, não estão a exercer essa função, impossibilitando a atribuição dessa responsabilidade.

Nesta situação encontra-se, por exemplo, a contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado¹, uma vez que cabe à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a gestão do património imobiliário do Estado mas não lhe foi conferido o estatuto de entidade administradora das respectivas receitas.

Recomendação 3 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda ao Governo que providencie as condições legalmente previstas para que a responsabilidade pela contabilização das receitas do Estado possa ser integralmente assumida pelas respectivas entidades administradoras nomeadamente, para efeito da execução do Orçamento da Receita dos serviços integrados do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas.

O registo da cobrança de receitas do Estado com data-valor incorrecta, porque diferente da data de recebimento dos fundos, não só contraria o regime legal de contabilização das receitas como coloca em causa o exercício de um efectivo controlo.

O Tribunal volta a salientar que a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal é um dos exemplos de incorrecção da data-valor, uma vez que a data registada como tal no Sistema de Gestão de Receitas continua a ser a da respectiva validação e não a do seu recebimento. A necessidade de corrigir esta prática é reforçada pela observação da subsistência do saldo da conta extra orçamental à qual é afectada a cobrança coerciva ainda sem validação pela respectiva entidade administradora (Direcção-Geral dos Impostos).

¹ Objecto de análise específica no ponto 2.7.2.

Recomendação 4 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que a data-valor com que as receitas do Estado (incluindo as arrecadadas em execução fiscal) são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efectivo recebimento, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 7.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

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

O Tribunal entende que todos os valores cobrados por operações de execução de receitas com validação financeira devem ser registados no Sistema de Gestão de Receitas, incluindo aqueles cujas operações, no final do respectivo período tempestivo, não tenham sido objecto de validação económica.

O facto da validação económica ser necessária para classificar os valores cobrados como receitas não impede que os fundos recebidos sejam registados como operações extra-orçamentais até serem validados pela respectiva entidade administradora. A aplicação deste procedimento representaria um ganho de eficácia ao nível do controlo e um maior rigor na contabilização, na medida em que, ao contrário do que tem sucedido, permitiria registar no Sistema de Gestão de Receitas a totalidade dos fluxos financeiros associados às receitas a contabilizar e não apenas uma parte, como se tem vindo a verificar.

Note-se, a título exemplificativo, que a não aplicação deste procedimento levou a que cobrança coerciva, no valor de € 20,2 milhões, não tivesse sido registada em 2008 no Sistema de Gestão de Receitas por ter transitado para 2009 sem ter sido objecto de validação económica.

Recomendação 5 – PCGE/2008

O Tribunal volta a recomendar que sejam 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.

Os procedimentos de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal geram incoerências na determinação dos saldos de liquidação e impedem a identificação do valor da receita por cobrar.

Enquanto não for integralmente implementado o modelo de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal e a transferência das liquidações para o balcão afecto à contabilização desta receita continuar a ser efectuada por dedução à liquidação do balcão emissor, os saldos constantes da Conta continuarão a não expressar, como deveriam, o valor das receitas orçamentais por cobrar.

A incorrecção na determinação dos saldos também se fica a dever ao facto das prescrições, no valor de € 301,7 milhões, não terem sido objecto de contabilização, provocando uma sobrevalorização do saldo de liquidação no balcão afecto à contabilização da receita arrecadada em execução fiscal, facto que é também demonstrativo da falta de fiabilidade do processo de contabilização.

Recomendação 6 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que as prescrições de dívidas não cedidas sejam objecto de contabilização no Sistema de Gestão de Receitas, o que contribuirá para a correcta determinação dos saldos das receitas por cobrar.



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 (49,2% considerando o total das receitas e 26% procedendo ao cálculo do indicador sem os passivos financeiros) comprovam, à semelhança do apurado para os anos anteriores, que a utilização do Sistema de Gestão de Receitas e do Sistema Central de Receitas continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade e de fiabilidade do processo de contabilização da receita do Estado.

Estes valores, que representam uma regressão face ao processo de contabilização da receita de 2007, resultam essencialmente do atraso na contabilização da receita administrada pela Direcção-Geral dos Impostos, entidade relativamente à qual se apurou um indicador de apenas 21%.

Em 2008, verificou-se que, à excepção das operações de encerramento, as restantes operações de carácter excepcional não foram relevadas como tal, nem foram contabilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento.

Um dos casos nesta situação é o das operações através das quais foram transferidos € 56,2 milhões da Receita de 2008 para a de 2007, na sequência do despacho do Ministro das Finanças 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. Esta operação sendo excepcional, na medida em que estes registos configuram excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado, devido à alteração da data-valor de 1 e 2 de Janeiro de 2008 para 31 de Dezembro de 2007, deveria ter sido assumida pela Direcção-Geral do Orçamento e não pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

Outro dos casos é o do conjunto de operações relativas à transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico e a contratos de concessão de recursos hídricos, no valor global de € 1.382,5 milhões. Note-se que estas concessões não se encontravam previstas no orçamento inicial e justificaram o aumento na execução de outras receitas de capital o que permitiu compensar a maior parte da quebra verificada nos activos financeiros.

O Tribunal considera inquestionável o carácter excepcional destas operações, pelo facto de às mesmas corresponderem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio e longo prazo, não sendo assim repetíveis a curto prazo. Para além disso, estas operações também se configuram como excepcionais em termos contabilísticos, porque foram registadas com data-valor posterior à do recebimento dos fundos. Deste modo, tal como o Tribunal tem recomendado para todas as operações que configuram excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado, o seu registo no Sistema de Gestão de Receitas deveria ter sido assumido pela Direcção-Geral do Orçamento e não pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, como se verificou.

O Tribunal considera que a execução e a contabilização destas operações devem ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento porque só assim se assegura o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas. Para além disso, este procedimento vem suprir uma lacuna importante na informação sobre estas operações através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional, por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

Recomendação 7 – PCGE/2008

O Tribunal volta a recomendar que seja a Direcção-Geral do Orçamento a assumir a responsabilidade pela execução e contabilização (através de movimentos escriturais) das operações que se configurem como excepções ao regime legal de contabilização das receitas.

A análise do processo de contabilização de 2008 permitiu verificar a subsistência:

- ◆ do incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria;
- ◆ de um modelo de contabilização suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas cujas funcionalidades não se encontram ainda integralmente implementadas;
- ◆ da falta de fiabilidade tempestiva da informação;
- ◆ de erros e incoerências com impacto significativo na contabilização;
- ◆ de situações que devendo ter reflexo na receita do Estado não foram objecto de contabilização;
- ◆ da falta de fiabilidade dos saldos de liquidação apurados para as receitas administradas pela Direcção-Geral dos Impostos.

Deste modo, a análise do processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 leva o Tribunal a manter uma posição de reserva face aos resultados obtidos.

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 que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003, presta periodicamente ao cessionário informação sobre esses 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, para o período em análise, sido elaborados doze relatórios mensais e dois relatórios semi-anuais.

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 2008, através da identificação e análise dos registos no Sistema de Gestão de Receitas e na contabilidade da tesouraria do Estado.

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

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

¹ Como prevê o n.º 2 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003.



documentos contratuais¹. O quadro seguinte expressa a evolução deste grau de execução até ao final do décimo período de cobrança.

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

(em milhões de euros)

Relatório Semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		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	794,7	79,1	59,4
5	31-08-2006	179,2	1 517,9	162,3	957,0	90,6	63,0
6	28-02-2007	163,9	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	149,2	73,0
9	31-08-2008	99,1	2 038,4	90,4	1 506,7	91,2	73,9
10	28-02-2009	90,8	2 129,2	104,7	1 611,5	115,3	75,7

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

Em 28 de Fevereiro de 2009, 65 meses após a data da separação (30 de Setembro de 2003), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo os juros de mora acrescidos à cobrança dos créditos cedidos) era de 75,7% da previsão apresentada nos documentos contratuais. Este resultado acentua a gradual aproximação da cobrança efectiva à prevista que, desde o terceiro relatório, tem sido expressa pelo crescimento do grau de execução, em termos acumulados.

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

¹ 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.

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

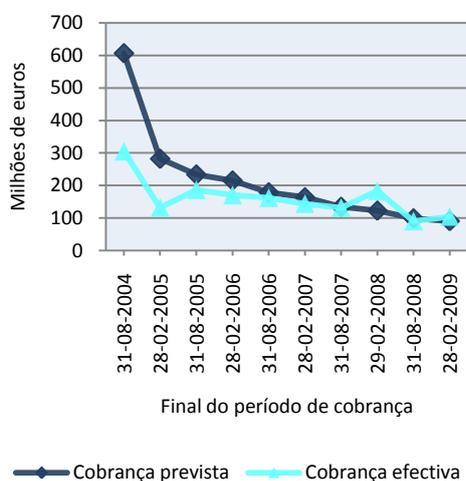
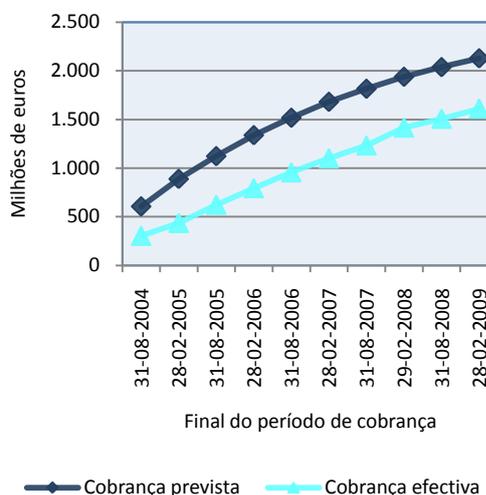


Gráfico II.5 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada)



Excluindo da cobrança os juros de mora, no final do décimo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão correspondia a 13,2% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões), salientando-se que as anulações, substituições e declarações em falhas efectuadas até essa data correspondiam, respectivamente, a 34,1%, 33,7% e 20,5% do mesmo valor, como se observa no quadro seguinte.

Quadro II.6 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009

(em milhões de euros)

Designação	Do Primeiro ao Oitavo Relatórios semi-anuais	Nono Relatório semi-anual	Décimo Relatório semi-anual	Total	Em % da Carteira de Créditos em 30-09-2003
Créditos Violados	3 187,2	0,0	0,0	3 187,2	33,7
Créditos Substitutos	3 187,2	0,0	0,0	3 187,2	33,7
Declarações em falhas	1 481,5	68,0	388,3	1 937,7	20,5
Anulações	1 160,8	19,7	2 038,8	3 219,3	34,1
Cobranças	1 097,3	68,9	77,1	1 243,3	13,2

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

O impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 consistiu na dedução, à receita desse ano, da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (€ 213,5 milhões)¹.

A cobrança de créditos de impostos sobre o rendimento (€ 110 milhões) representou 0,7% da receita líquida de IRS e de IRC registada na Conta Geral do Estado de 2008 (€ 15.286,4 milhões), enquanto a cobrança de créditos de imposto sobre o valor acrescentado (€ 95,7 milhões) equivaliu a 0,7% da receita líquida de IVA registada naquela Conta (€ 13.427,5 milhões). A restante cobrança (€ 7,7

¹ Note-se que este valor foi apurado para o ano de 2008 enquanto a cobrança registada nos 9.º e 10.º Relatórios semi- anuais (€ 195,1 milhões incluindo os juros acrescidos) se refere ao período de 1 de Março de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009.



milhões) foi atribuída a créditos de outras receitas do Estado incluindo juros (compensatórios e de mora).

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Relativamente à situação dos créditos do Estado cedidos no final de 2003, o confronto da informação sobre a composição e o valor em dívida da Carteira, no final do nono e do décimo períodos de cobrança, revelou a existência das divergências indicadas no quadro seguinte.

Quadro II.7 – Divergências sobre a carteira de créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009

(em milhões de euros)

Descrição	Origem dos Valores	Ficheiro	Relatório	Divergência
Nono período (1 de Março a 31 de Agosto de 2008)				
Carteira de Créditos (*)		9 778,0	9 446,1	331,9
Créditos Violados		198,5	0,0	198,5
Anulações		88,1	19,7	68,4
Décimo período (1 de Setembro de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009)				
Carteira de Créditos (*)		9 692,5	9 446,1	246,3
Créditos Violados		85,5	0,0	85,5
Anulações		3 434,1	2 038,8	1 395,3

(*) Valor nominal

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

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, continuam a verificar-se divergências de dimensão assinalável no valor nominal da Carteira de Créditos que colocam 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.

Assinala-se, nestas circunstâncias, que a inexistência de Créditos Violados nos períodos de cobrança posteriores a Junho de 2007, segundo os respectivos relatórios semi-anuais, é colocada em causa pela existência de € 27,7 milhões¹ (oitavo período), € 198,5 milhões (nono período) e € 85,5 milhões de Créditos Violados (décimo período) nos ficheiros de dados que os deveriam suportar. Segundo estes ficheiros informáticos, existem € 311,7 milhões de Créditos Violados que não foram registados nos relatórios semi-anuais nem foram objecto de substituição ou requisição.

As divergências apuradas revelam que se mantém a pertinência e oportunidade das observações que o Tribunal tem vindo a efectuar 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 e à extensão dos comentários produzidos.

¹ A situação relativa ao oitavo período de cobrança (1 de Setembro de 2007 a 29 de Fevereiro de 2008) foi reportada no Parecer sobre a CGE de 2007. A DGITA, em sede de contraditório a este Parecer, confirmou que o ficheiro de Créditos Violados remetido ao Tribunal de Contas correspondia à informação residente na base de dados da titularização e validada pela DGCI.

O Tribunal considera grave que, cinco 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.

2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário

A) Visão Global

A contribuição de serviço rodoviário foi criada¹ para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA e incide sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e dele não isentos.

A lei que criou esta contribuição também determinou² a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis, em consequência da criação da contribuição de serviço rodoviário que, deste modo, representou, no ano de 2008, uma quebra de € 525,1 milhões na receita de ISP.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Face ao conteúdo normativo das disposições legais aplicáveis aos vários aspectos de que se reveste a problemática da contribuição de serviço rodoviário e tendo em conta os artigos 103.º, 105.º e 106.º da Constituição, a Lei de enquadramento orçamental e a legislação fiscal aplicável, o Tribunal de Contas considera que a contribuição de serviço rodoviário tem as características de um verdadeiro imposto ou, pelo menos, que dada a sua natureza não pode deixar de ser tratada como imposto pelo que, sendo considerada como receita do Estado, não pode deixar de estar inscrita no Orçamento do Estado, única forma de o Governo obter autorização anual para a sua cobrança.

Com efeito, a contribuição de serviço rodoviário é devida ao Estado, na medida em que é este o sujeito activo da respectiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da universalidade e da plenitude impõem a inscrição da previsão da cobrança da sua receita na Lei do Orçamento do Estado de cada ano.

Assim, incumbindo ao Estado, por obrigação legal e contratual, afectar o produto da receita proveniente da cobrança da contribuição de serviço rodoviário à EP - Estradas de Portugal, SA, deve a Lei do Orçamento do Estado de cada ano prever a transferência de tal produto, a título de despesa, para esta entidade como compensação da receita cobrada. Admitindo, ainda assim, que a contribuição de serviço rodoviário possa ter a natureza de contribuição especial a respectiva receita não está sujeita às regras da não consignação – e respectivas excepções – previstas no artigo 7.º da Lei de enquadramento orçamental, já que a referida receita não pode ser legalmente desviada para fim diverso.

¹ Pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

² Artigo 7.º da Lei n.º 55/2007.



Face ao exposto, não se antevê suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para a contribuição de serviço rodoviário ser paga directamente a uma sociedade anónima, sem passar pelo Orçamento do Estado.

Para além disso, o Tribunal de Contas não pode deixar de assinalar que esta situação leva a uma saída de receitas e despesas da esfera orçamental e, por consequência, da sua execução, o que conduz à degradação, nesta sede, do âmbito do controlo das receitas e despesas públicas.

Recomendação 8 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que a contribuição do serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP - Estradas de Portugal, SA, como despesa orçamental.

2.2.4 – Venda de bens penhorados

A) Visão Global

A venda de bens penhorados pela Direcção-Geral dos Impostos foi objecto de uma auditoria que visou avaliar os sistemas de informação e de controlo interno, em especial, o Sistema Informático de Gestão de Vendas Coercivas¹.

A Direcção-Geral dos Impostos definiu como objectivos para a área da justiça tributária, em 2008, diminuir a taxa de incobabilidade das receitas fiscais, aumentar a taxa de cumprimento voluntário (pela redução de 5% do valor da dívida instaurada), baixar o saldo da dívida pendente (em 10%) e realizar a cobrança coerciva prevista de € 1.500 milhões.

A venda de bens penhorados constitui um dos meios processuais para a cobrança das dívidas fiscais, contribuindo assim para a realização do objectivo definido para a cobrança coerciva global. A marcação de vendas é, aliás, considerada pela Direcção-Geral dos Impostos como “o instrumento mais eficaz de coerção do devedor do ponto de vista da cobrança das dívidas em execução fiscal”².

A fase da venda de bens penhorados exige especiais medidas de controlo que garantam o rigor e a transparência da respectiva tramitação processual, designadamente a segurança e a integridade da informação e a legalidade dos actos praticados.

O Sistema Informático de Gestão de Vendas Coercivas disponibiliza a informação necessária à realização da venda de bens penhorados e automatiza os respectivos procedimentos, desde o registo da venda até à sua adjudicação. Este sistema é considerado pela Direcção-Geral dos Impostos como um sistema de gestão de vendas e não apenas de registo de informação sobre vendas.

O processamento electrónico de dados exige controlos específicos que garantam a fiabilidade dos registos, o estrito cumprimento das normas legais e das normas internacionais de certificação e de segurança dos sistemas informáticos. Contudo, aquele sistema não se encontra certificado e não existe uma entidade legalmente habilitada no âmbito da administração pública para esse efeito.

¹ Relatório n.º 48/2009 – 2.ª Secção.

² Relatório de Actividades da Justiça Tributária – 2008, página 35.

Em 2008 e segundo os dados registados nos sistemas de informação da Direcção-Geral dos Impostos, os principais actos realizados na fase da venda foram assim distribuídos: 31.146 vendas marcadas; 3.043 vendas realizadas; 10.247 vendas suspensas; e 13.497 anulações da marcação de vendas.

A distribuição das vendas realizadas, por tipo de bens alienados, consta do quadro e gráfico seguintes.

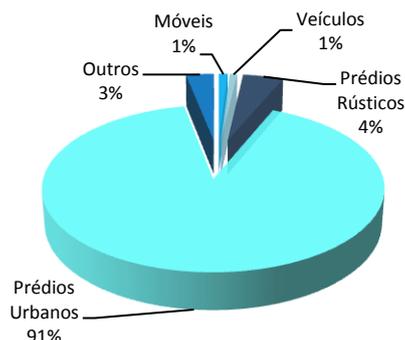
Quadro II.8 – Vendas realizadas, por tipo de bens

(em milhões de euros)

Tipo de Bens	Número de Vendas	Número de Vendas (%)	Valor das Vendas	Valor das Vendas (%)
Prédios Urbanos	1 733	57	107,5	91
Prédios Rústicos	416	14	5,3	4
Móveis	384	13	1,1	1
Veículos	374	12	1,0	1
Outros	136	4	3,7	3
Total	3 043	100	118,6	100

Fonte: DGCI/DGITA

Gráfico II.6 – Valor das vendas, por tipo de bens



Em 2008, a venda de prédios urbanos assumiu especial destaque no conjunto dos bens alienados não só em número (1.733 e 57% do total) mas sobretudo em valor (€ 107,5 milhões e 91% do total).

Em Julho de 2008, o produto de vendas que se encontrava por imputar aos processos executivos foi quantificado pela auditoria interna da Direcção-Geral dos Impostos em € 143 milhões. Em relação às cobranças de 2008, no valor de € 118,6 milhões, aquela direcção-geral informou que apenas € 5 milhões tinham sido objecto de imputação.

O valor remanescente encontrava-se, assim, a aguardar a respectiva graduação de créditos, a qual tem lugar sempre que existam outros credores para além da administração fiscal e consubstancia-se na determinação da ordem de pagamento dos créditos reclamados, através de um processo declarativo de estrutura autónoma e funcionalmente subordinado ao processo de execução fiscal que decorre, por apenso, em Tribunal.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Nas vendas por negociação particular detectaram-se casos de repetida designação do mesmo mandatário para as vendas de bens móveis e de omissão de elementos sobre qualquer acto de sorteio de mandatários para a venda de bens imóveis, apesar deste procedimento se encontrar instituído por despacho governamental.

A escolha, quase em exclusivo, do mesmo mandatário, independentemente do tipo de bem, sem critérios objectivos e sem fundamentação, não garante a livre concorrência entre interessados, a transparência dos respectivos actos e não realiza os princípios da imparcialidade e da igualdade, os quais devem ser observados, em especial, pela justiça tributária.



A venda de bens penhorados obedece ainda a formalidades especiais destinadas a salvaguardar as condições de igualdade, imparcialidade e de transparência, de modo a evitar eventuais aproveitamentos por parte dos participantes no processo ou de entidades sujeitas a regimes especiais de tributação.

Contudo, não foram identificados quaisquer actos no momento da adjudicação dos bens pelo órgão de execução que assegurassem a verificação daquelas formalidades, nem procedimentos de controlo após a venda.

Recomendação 9 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que sejam identificadas todas as situações passíveis de favorecerem actos ou omissões contrários aos deveres funcionais, designadamente no âmbito da venda de bens penhorados, e que, conseqüentemente, seja elaborado um plano de gestão de riscos com as correspondentes medidas preventivas.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Através da análise dos registos informáticos, das verificações realizadas e das respostas fornecidas pelos serviços detectaram-se situações incoerentes que colocam em causa a fiabilidade da informação e a regularidade dos actos praticados, designadamente devido a:

- ◆ falta de proporcionalidade entre o valor do bem penhorado e o valor da dívida (com diferenças superiores a 500%), o que, sem prejuízo da existência de outros bens penhoráveis, indicia a inobservância do princípio da proporcionalidade, uma vez que só devem ser penhorados bens até o respectivo valor ser suficiente para o pagamento da dívida exequenda e do acrescido;
- ◆ adjudicação de bens por valores muito superiores aos valores de base anunciados, em especial, na venda de prédios rústicos (com diferenças superiores a 2.000%). Estas ocorrências indiciam que os processos de avaliação não reflectiram o valor real dos bens, independentemente do rigor das intervenções dos responsáveis dos serviços de finanças e dos peritos avaliadores;
- ◆ 80% das marcações de vendas terem sido anuladas sem indicação dos motivos;
- ◆ apenas 276 das 3.043 vendas realizadas apresentarem registos completos.

Apesar de estar registada num sistema informático criado para gestão das vendas coercivas, esta falta de integralidade e de fiabilidade da informação sobre as vendas de bens penhorados exige a realização de testes substantivos extensivos aos 347 serviços de finanças, a nível nacional, para aferir da legalidade e regularidade dos actos que lhes deram origem.

Os resultados da auditoria revelam que a área de gestão de créditos tributários, no domínio do sistema de informação de gestão de vendas coercivas, apresenta limitações ao nível do ambiente e do sistema de controlo interno que impedem a realização adequada dos seguintes pressupostos fundamentais:

- ◆ a tomada de decisões e a execução de processos de controlo, tanto a nível interno (órgãos de gestão e de auditoria interna), como externo (autoridades e auditores externos), com base em informação pertinente, completa, fiável e tempestiva;

- ◆ o cumprimento das normas legais e regulamentares, na medida em que as especificações e validações técnicas e os registos de controlo não asseguram o controlo dessa conformidade às normas, incluindo as normas profissionais e deontológicas, pondo em risco a reputação da instituição e os interesses do Estado e dos contribuintes.

O actual nível de integração dos sistemas informáticos não permite também a associação directa de cada depósito realizado à respectiva venda e ao correspondente processo de execução. Esta limitação impediu a análise do circuito financeiro relativo à cobrança coerciva proveniente da venda de bens penhorados.

Actualmente, segundo a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, encontra-se em fase de testes o novo Sistema de Aplicação de Fundos concebido para fazer face à limitação ao nível do circuito de gestão financeira dos pagamentos e das cobranças que não assegura a *“associação biunívoca entre depósitos e pagamentos coercivos”*.

B.3) Economia, eficácia e eficiência

Os principais serviços de finanças dos distritos de Lisboa e do Porto, responsáveis por 36% e 17% do valor global da cobrança coerciva realizada em 2008, no montante de € 1.547 milhões, não cumpriram os respectivos objectivos de cobrança, tendo Lisboa ficado 11% aquém dos objectivos e o Porto 12%.

Este nível de desempenho por parte dos principais serviços de finanças, contribuiu para um decréscimo da eficácia da cobrança a nível nacional, na medida em que o objectivo de cobrar 14,5% da dívida acumulada não foi cumprido e a taxa de cobrança sobre a instauração de dívida nova baixou de 52%, em 2007, para 47%, em 2008.

Considerando o número de vendas por processo e o contribuinte executado, apurou-se que 234 vendas se encontravam associadas a 1532 processos de execução de apenas 13 contribuintes. Esta situação revela que, por falta de intervenção tempestiva dos serviços, um reduzido número de contribuintes incumpridores acumulou, em média, mais de uma centena de processos executivos.

Quanto à tempestividade da venda de bens, apurou-se que relativamente às vendas marcadas em 2008 478 processos (4,9%) foram instaurados em data anterior a 2000 o que revela atrasos significativos na respectiva tramitação processual.

Note-se que, em 2008, foi aplicada uma medida de natureza administrativa que consistiu em dispensar a garantia bancária no reembolso do IVA a alguns contribuintes devedores, com vista a proceder à respectiva compensação no pagamento da dívida. Para este efeito os próprios serviços contactaram os principais devedores com créditos reportados do referido imposto e recomendaram-lhes que procedessem ao pedido do reembolso.

A transformação de eventuais créditos de imposto em meio de pagamento de dívidas em execução fiscal merece reservas, na medida em que se está a atribuir a um eventual crédito de imposto declarado por um contribuinte incumpridor o mesmo valor e grau de certeza que a uma dívida certa e definitiva.



Verificou-se ainda um conjunto de outras deficiências ao nível dos sistemas de informação e de controlo interno que foram objecto de recomendações do Tribunal no respectivo relatório de auditoria.

Recomendação 10 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças, que determine a adopção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento dos sistemas de informação de gestão e de controlo das vendas coercivas dotando, designadamente, o respectivo sistema informático das especificações necessárias para garantir que a informação prestada por este sistema seja pertinente, completa, fiável e tempestiva.

2.3 – Execução do Orçamento da Despesa

A) Visão Global

A análise da despesa registada na Conta Geral do Estado de 2008 consta do Volume II pelo que neste ponto apenas se procede à análise da evolução da despesa e do saldo global consolidado da administração central, no período 2004-2008.

A evolução, no período em apreço, das despesas consolidadas da administração central, constituída pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, excluindo as transferências intra e entre estes subsectores, bem como as despesas classificadas em activos financeiros e passivos financeiros, está evidenciada no quadro e no gráfico seguintes.

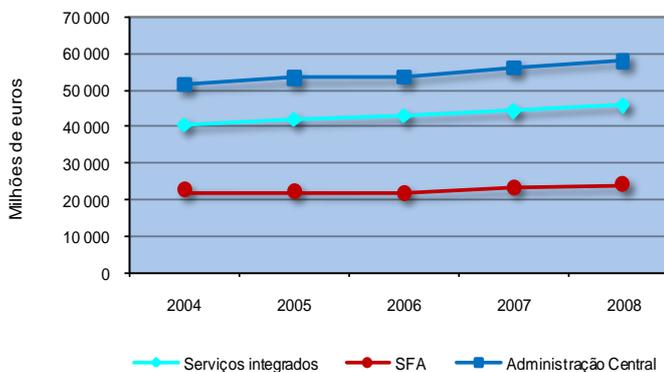
Quadro II.9 – Evolução da despesa consolidada da administração central

(em milhões de euros)

Despesas	2004	2005	2006	2007	2008
Serviços integrados	40 645,3	42 076,3	43 064,4	44 451,1	45 990,2
Serviços e fundos autónomos	22 504,8	22 231,7	21 783,1	23 300,0	23 959,4
Administração Central	51 548,0	53 157,5	53 493,6	56 091,3	57 904,8
Taxa de crescimento anual	10,2%	3,1%	0,6%	4,9%	3,2%
Taxa de crescimento média anual (2004-2008)	2,9%				

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

Gráfico II.7 – Evolução da despesa consolidada da administração central



No quadro seguinte relaciona-se a evolução das receitas e despesas consolidadas¹ e do saldo global da administração central, com a evolução do PIB, no período 2004-2008.

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

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da Administração Central	2004	2005	2006	2007	2008	Taxa de crescimento média anual
Receitas	44 347,6	45 391,4	47 279,2	51 371,3	53 105,8	4,6%
Despesas	51 548,0	53 157,5	53 493,6	56 091,3	57 904,8	2,9%
Saldo Global	-7 200,4	-7 766,1	-6 214,4	-4 720,0	-4 799,0	
Receitas em % do PIB	30,8%	30,4%	30,4%	31,5%	31,9%	
Despesas em % do PIB	35,8%	35,6%	34,4%	34,4%	34,8%	
Saldo Global em % do PIB	-5,0%	-5,2%	-4,0%	-2,9%	-2,9%	

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

No período em apreço, as despesas da administração central tiveram um crescimento médio anual de 2,9%, passando de € 51.548,0 milhões, em 2004, para € 57.904,8 milhões, em 2008. Esse crescimento foi inferior ao do PIB, que registou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 3,6%. No entanto, o peso destas despesas no PIB aumentou 0,4 pontos percentuais, passando de 34,4% para 34,8%.

O crescimento médio das receitas situou-se em 4,6%, um ponto percentual acima do crescimento do PIB, passando de € 44.347,6 milhões, em 2004, para € 53.105,8 milhões, em 2008. Em relação ao ano anterior, o peso das receitas no PIB aumentou também 0,4 pontos percentuais, passando de 31,5% para 31,9%.

Como consequência, o saldo global² passou de € -7.200,4 milhões, em 2004, para € -4.799,0 milhões, em 2008, registando uma melhoria de € 2.401,4 milhões. Em percentagem do PIB, este saldo, após a quebra registada em 2005, evoluiu favoravelmente, estabilizando em -2,9% nos últimos dois anos.

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 despesas não orçamentadas (pagamento de € 26,0 milhões para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas) – são susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

¹ Excluindo os activos financeiros e passivos financeiros.

² Trata-se do saldo global da administração central apurado na óptica da contabilidade pública, distinto do apurado na óptica da contabilidade nacional, com base no Sistema Europeu de Contas (SEC 95).



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

A despesa orçamental registada na Conta, que é produto de uma contabilidade de caixa (despesa paga), merece do Tribunal as seguintes observações e recomendações, na sua maioria já formuladas em anteriores Pareceres sem que, contudo, tenham sido adoptadas todas as medidas necessárias à correcção das deficiências apontadas.

B.2.1) Encargos por pagar e despesas não orçamentadas

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a “despesa paga”, o que significa que não são evidenciados os encargos vencidos que não tenham sido pagos. Em 2008, o pagamento de “dívidas transitadas de 2007” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, excluindo (consolidando) as transferências internas a estes subsectores, ascendeu, respectivamente, a € 147,3 milhões e a € 881,9 milhões, totalizando € 1.029,2 milhões.

Quanto às “dívidas transitadas de 2008”, esta informação continua a não estar disponível, embora no Relatório da Conta Geral do Estado seja apresentada informação extra-orçamental sobre os encargos assumidos e não pagos, que abrange, quer os encargos vencidos, quer os vincendos (totalizando € 1.053,5 milhões, o que representa uma diminuição de € 136,9 milhões em relação a 2007, ano em que ascenderam a € 1.190,4 milhões).

Recomendação 11 – PCGE/2008

O Tribunal reitera as recomendações anteriormente dirigidas ao Governo, no sentido de um maior rigor na assunção e na previsão dos encargos a pagar anualmente, a fim de que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos, considerando que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais, nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.

No tocante à realização de despesas à margem do Orçamento do Estado, salienta-se que, conforme recomendação reiterada do Tribunal, cessou em 2008, a assunção de passivos e a regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado por operações específicas do Tesouro¹. Contudo, verificou-se o pagamento de € 26,0 milhões ao Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, por conta do produto da venda de património imobiliário que, igualmente, não foi inscrito em receita do Estado².

Situações desta natureza, envolvendo montantes elevados, desvirtuam o valor das despesas e receitas constante da Conta Geral do Estado, prejudicando a sua análise.

B.2.2) Prazo médio de pagamento

Em 2008, com o objectivo de reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, foi criado o Programa Pagar a Tempo e Horas que, nomeadamente, fixou metas para a redução desses prazos e os correspondentes incentivos, bem como a monitorização e publicitação da evolução de indicadores sobre esses prazos.

¹ No ano anterior haviam ascendido a € 452,1 milhões.

² Desse modo, embora se verifique uma subavaliação da receita e da despesa, a operação não teve efeitos no défice.

A avaliação do grau de cumprimento desse objectivo é feita anualmente, com base na variação homóloga do prazo médio de pagamento registado no final do 4.º trimestre do ano, sendo objecto de divulgação. No tocante aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, foi cumprida essa obrigação, através da divulgação, em Abril de 2009, dos dados referentes ao ano de 2008, com excepção dos prazos médios de pagamento praticados pelos serviços financeiros de órgãos de soberania e de organismos ligados à defesa e segurança nacionais.

Recomendação 12 – PCGE/2008

Uma vez que o Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê excepções na divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas, o Tribunal recomenda que essa divulgação abranja todos os organismos.

Quanto à informação divulgada, constatou-se que os objectivos relativos ao prazo médio de pagamento foram superados por 352 organismos (71,3%), cumpridos por 39 (7,9%) e incumpridos por 103 (20,9%). Em termos globais, no final de 2008, o prazo médio de pagamento da administração directa e indirecta do Estado era de 51 dias.

Como a fiabilidade do cálculo do prazo médio de pagamento depende da qualidade da informação utilizada, os controladores financeiros dos ministérios foram incumbidos de emitir pareceres sobre a qualidade dos processos de apuramento e de reporte da informação financeira. Esses pareceres exprimem reservas quanto à qualidade dos registos em que se baseia o cálculo¹, tendo permitido detectar alguns estrangulamentos e dificuldades, quer de âmbito geral, quer ao nível do respectivo Ministério.

De acordo com o previsto no Programa, os serviços que apresentassem prazo médio de pagamento superior a 180 dias deveriam ser objecto de auditoria de avaliação da qualidade da despesa e da gestão de tesouraria a realizar pela Inspeção-Geral de Finanças. Assim, foram submetidos a essas auditorias 27 serviços, através das quais se identificaram algumas situações de deficiente planeamento e controlo de despesas e, no caso dos hospitais, dificuldades resultantes de financiamento insuficiente.

Recomendação 13 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que sejam tomadas medidas susceptíveis de superar os estrangulamentos e dificuldades detectados pelos controladores financeiros, e que seja dado cumprimento às recomendações exaradas nos relatórios de auditoria da Inspeção-Geral de Finanças no sentido de melhorar a qualidade do planeamento e controlo das despesas.

B.2.3) Sobrevalorização da “despesa paga” dos serviços integrados

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a Conta Geral do Estado, para além do pagamento a terceiros, 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 maneiio dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro² e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2008, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas

¹ Designadamente, relativamente aos serviços integrados, quanto ao registo dos compromissos que, frequentemente, coincide com os pagamentos, não relevando, desse modo, compromissos por pagar.

² 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, geridas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.



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.

Verificam-se, também, outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir a sua transição para o ano seguinte, quer para a abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência em posse do serviço. Tais verbas não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da Conta como “pagamentos efectuados”.

Estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade, consagrado na Lei de enquadramento orçamental. A contabilização de verbas orçamentais não utilizadas como “pagamentos efectuados” conduz à sobrevalorização da despesa 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 14 – PCGE/2008

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 públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, no défice da Conta Geral do Estado de cada ano, e as consequências relativamente à tesouraria do Estado.

B.2.4) Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro

Constituindo um processo continuado, realizado ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais” para contas específicas do Tesouro e a utilização dessas verbas no ano seguinte pode, também, afectar com significado o rigor e a transparência das contas públicas e viola o princípio da anualidade do Orçamento do Estado. Embora se reconheça haver algumas melhorias neste domínio, verificaram-se os seguintes efeitos sobre a despesa, a receita e o défice:

- ◆ o aumento (sobrevalorização) da despesa do OE/2008 em € 34,9 milhões (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2008” e o que o OE/2008 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2007”);
- ◆ o aumento da receita do OE/2008 em € 14,4 milhões (reposição como receita do OE/2008 da verba não utilizada de “Saldo do Capítulo 60 do OE/2007”);
- ◆ o aumento do défice do OE/2008 em € 20,4 milhões, igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2008, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2008 (€ 92,6 milhões) e do OE/2007 (€ 72,2 milhões) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

Recomendação 15 – PCGE/2008

Conforme tem sido salientado pelo Tribunal, o Ministério das Finanças deve dar especial atenção 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.2.5) Aplicação do Regime de administração financeira do Estado

A Lei de bases da contabilidade pública e o Regime de administração financeira do Estado¹ (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 financeira, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado.

Em 2008, passados dezoito anos sobre a aprovação daquela lei, não respeitavam integralmente esse regime os estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário, os serviços dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General das Forças Armadas².

O atraso na implementação do regime de administração financeira do Estado tem contribuído para a manutenção das situações evidenciadas, que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta Geral do Estado.

B.2.6) 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 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 2008:

- ◆ aplicaram o plano oficial de contabilidade pública 70 serviços e fundos autónomos (66,0% daqueles a que era aplicável) e o plano sectorial para a área da educação 151 organismos (96,2% 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 plano oficial de contabilidade pública adquiria no mercado díspares aplicações

¹ Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, respectivamente.

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).



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 utilizou de forma efectiva essa aplicação.

Actualmente, o modelo de implementação do plano oficial de contabilidade na administração pública central tem por base a “solução GeRFiP” (gestão dos recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado) que, para além do funcionamento do programa de contabilidade, envolve a concepção e implementação do sistema de recursos partilhados, respectivas infra-estruturas e serviços de suporte.

Assim, a implementação daquele plano passa a estar associada à utilização da referida solução, a qual, de acordo com a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP), foi aplicada em 2008, a título experimental, em quatro organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública¹. Esta utilização experimental envolveu todas as funcionalidades, excepto a emissão de pagamentos, uma vez que o módulo de ligação à tesouraria só veio a ser aceite pela Direcção-Geral do Orçamento em Outubro de 2009.

A Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública prevê que todos os serviços deste Ministério iniciem a utilização da “solução GeRFiP” a 4 de Janeiro de 2010. Quanto aos serviços de outros ministérios, interessados em adoptar esta solução, estão a decorrer reuniões para efectuar o planeamento das respectivas migrações. A empresa fixou o objectivo de conseguir generalizar a utilização do plano oficial de contabilidade a todos os organismos da administração central em 2012, destacando, no entanto, que tal dependerá da forma como os organismos dos diferentes Ministérios vão aderir aos serviços disponibilizados, situação que o Tribunal irá acompanhar.

Recomendação 16 – PCGE/2008

Uma vez que a Lei de enquadramento orçamental faz depender a apresentação dos mapas mencionados na Conta Geral do Estado da adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e dos planos sectoriais) por todos os serviços, constituindo também um importante instrumento de gestão, recomenda-se que se proceda à sua implementação com a maior brevidade.

B.2.7) Incorreção na classificação das despesas

O rigor da informação sobre as despesas públicas evidenciada na Conta Geral do Estado depende da sua correcta classificação, nomeadamente no tocante à classificação económica. Contrariando o princípio da especificação consagrado na Lei de enquadramento orçamental, verificaram-se em 2008 situações em que não foram empregues as classificações adequadas².

B.2.8) Comparabilidade da despesa da Conta Geral do Estado ao longo do tempo

A comparabilidade da despesa tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, por três ordens de razões:

¹ Em 2009 encontravam-se em processo de migração os restantes serviços do Ministério das Finanças e o Conselho Superior de Magistratura.

² Cfr. Volume II, pontos: 6.7 (classificação das amortizações e encargos com a dívida); 7.3.4.1 e 10.4.1 (Turismo de Portugal); 7.2 e 7.3 (classificação de activos financeiros e outras operações, em diversos organismos).

- ◆ alteração do universo de serviços abrangidos pela Conta (em resultado do processo de conversão dos hospitais e outros serviços em empresas, extinção ou criação de serviços e, ainda, por, pontualmente, alguns serviços não prestarem informação sobre a sua execução orçamental);
- ◆ alteração de critérios contabilísticos;
- ◆ utilização de valores provisórios (prática que, quando as divergências face aos valores definitivos são relevantes, afecta a comparabilidade dos dados).

Na alteração de critérios contabilísticos com maior impacto, em 2008, destaca-se o novo modelo de financiamento da EP – Estradas de Portugal, SA, através da criação da contribuição de serviço rodoviário¹ (cobrada conjuntamente com o imposto sobre os produtos petrolíferos, sendo este reduzido em igual montante, de forma a não agravar o preço dos combustíveis), que passou a constituir receita própria da EP. Assim, a receita da CGE relativa àquele imposto foi reduzida no montante desta contribuição de serviço rodoviário e, na despesa, deixaram de constar transferências para a EP. Em 2007 essas transferências ascenderam a € 533,0 milhões. Conforme já referido no ponto 2.2.3, não se antevê suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para que a contribuição de serviço rodoviário não seja inscrita no Orçamento do Estado.

Em 2008, um outro factor (em princípio não repetível) que veio afectar a comparabilidade foi o facto de a Conta passar, correctamente, a incluir despesa que, em anos anteriores, não era paga por via orçamental².

B.2.9) 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 Estado.

Recomendação 17 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda à Assembleia da República que reporte a sua execução orçamental de modo a permitir a sua inclusão nos Mapas obrigatórios da Conta Geral do Estado, deixando de ser apresentada apenas de forma isolada. Esta recomendação abrange a execução orçamental dos serviços que funcionam junto da Assembleia da República.

Em 2008, também a execução orçamental da Escola de Gestão da Universidade do Porto não foi objecto de registo naquele sistema informático. Por outro lado, relativamente a dois serviços e fundos autónomos³ a Conta evidencia a execução orçamental do 4.º trimestre de 2008, provisória, uma vez que aqueles organismos não introduziram atempadamente os valores finais da execução no mencionado sistema informático.

¹ Pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

² Conforme foi já referido, esta despesa era paga por operações específicas do Tesouro, à margem do Orçamento.

³ Administração Regional de Saúde do Centro e Instituto de Gestão Financeira e Infra-estruturas da Justiça.



Recomendação 18 – PCGE/2008

Devem ser criadas soluções que permitam o cumprimento dos princípios da unidade e da universalidade, incluindo na Conta Geral do Estado a execução orçamental de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

B.2.10) Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social

A Conta consolidada da administração central e segurança social (Mapa XXIII da Conta) continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ os ajustamentos efectuados, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos na classificação económica das receitas e despesas dos vários subsectores;
- ◆ continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito, conforme já referido no ponto anterior.

Recomendação 19 – PCGE/2008

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, recomenda-se, mais uma vez, que sejam tomadas medidas de modo a serem ultrapassadas 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 fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação.

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

Introdução

Na sequência da auditoria orientada à análise da situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde de 2008, o Tribunal apreciou a sua situação económico-financeira consolidada, incluindo o endividamento e a receita por cobrar das entidades que o integram¹.

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, integralidade e à fiabilidade da informação subjacente.

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. Essas normas encontram-se em apreciação na Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública².

A conta consolidada do Serviço Nacional de Saúde, elaborada pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP, e utilizada para efeitos de apuramento do défice das administrações públicas³, é a que se evidencia no quadro seguinte.

¹ Cfr. Relatório n.º 54/09 - 2.ª Secção – Auditoria à situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde - 2008.

² Proposta de despacho conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde.

³ As quais não incluem a actividade gerada pelos hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde incluídas no sector empresarial do Estado, reflectindo apenas as relações estabelecidas via contratos-programa, na rubrica “outros serviços de saúde”.



Quadro II.11 – Serviço Nacional de Saúde – execução financeira consolidada

(em milhões de euros)

Rubricas	2007		2008	Variação % 2007/2008
	Universo Real	Universo Comparável	Definitivo	
1. Receita cobrada				
Transferências Correntes Obtidas (O.E.)	7 673	7 673	7 900	3,0
Subsídio de Investimento	75	68	66	-2,9
Prestações de Serviços	148	120	124	3,3
Outros Proveitos Operacionais	23	19	22	19,5
Proveitos e Ganhos Financeiros	8	7	6	-9,2
Outras Receitas	173	173	128	-26
Total da receita cobrada do exercício	8 100	8 060	8 247	2,3
2. Despesa total				
Despesa com Pessoal	1 714	1 318	1 369	3,8
Compras	468	369	391	6,1
Fornec. e Serviços	302	267	299	12,0
Subtotal	2 483	1 953	2 058	5,4
Sub-Contratos:				
Produtos V. Farmácias (a)	1 448	1 448	1 510	4,3
M.C.D.T. (b)	657	657	718	9,2
Outros Subcontratos (c)	367	397	474	19,3
Outros Serviços de Saúde (HEPE) (d)	2 931	3 194	3 284	2,8
Subtotal	5 404	5 697	5 986	5,1
Imobilizações	152	142	127	-10,4
Outras Despesas (e)	155	153	172	12,5
Total da despesa do exercício	8 193	7 945	8 343	5,0
Saldo do exercício (1-2)	-93	115	-96	-183,5
Saldo de Gerência dos Serviços + SNS	636	611	558	-8,6
Recebimentos de Anos Anteriores	175	126	149	18,3
Despesa de Anos Anteriores (a)	1 071	995	981	-1,4
Saldo de anos anteriores	-259	-258	-274	5,9
Saldo acumulado	-353	-143	-370	158,2

- a) Inclui a Diabetes Mellitus e os encargos com as unidades locais de saúde.
- b) Inclui os encargos com as unidades locais de saúde.
- c) Inclui o Hospital Fernando da Fonseca, o Hospital da Cruz Vermelha Portuguesa, o Hospital da Prelada, o Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul e não inclui as farmácias hospitalares.
- d) Não inclui os encargos com medicamentos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT) das unidades locais de saúde.
- e) Inclui as despesas com protocolos com subsistemas, parcerias, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e outros serviços oficiais e ainda convenções internacionais.

Fonte: ACSS, Dados recebidos em 20 de Julho de 2009.

Os dados apresentados permitem concluir que a receita cobrada do exercício foi de € 8.247 milhões e a despesa de € 8.343 milhões, sendo o saldo do exercício de € -96 milhões e o saldo acumulado de € -370 milhões.

No entanto o “stock da dívida” ajustado, obtido a partir do “Processo de consolidação de contas do SNS”¹, que inclui as entidades do sector empresarial do Estado, atinge o montante de € 1.296,3 milhões, conforme se pode verificar pelo quadro seguinte.

¹ Apesar de as normas de consolidação se encontrarem por aprovar; inclui a demonstração de resultados, o balanço e a demonstração dos fluxos de caixa do SNS consolidados.

Quadro II.12 – Stock da dívida ajustado do SNS

(em euros)

Stock da dívida ajustado do SNS	2008
219 Adiantamentos de Cl., Utentes e Inst. Estado	270 383 161
221 Fornecedores, c/c	612 896 662
228 Fornec – facturas em recepção e conferência	72 175 212
23 Empréstimos obtidos	765 268 214
24 Estado e outros entes públicos	87 461 674
2611 Fornecedores imobilizado, c/c	80 027 295
262/3/4 +267/8 Outros credores	779 622 519
Total das dívidas	2 667 834 736
Dívida corrigida* (1)	2 397 451 575
Disponibilidades (2)	1 392 966 424
Verbas consignadas** (3)	291 831 852
Tesouraria ajustada (4) = (2) - (3)	1 101 134 572
Total (1) – (4)	1 296 317 004

* Não foram considerados os adiantamentos de clientes, utentes e instituições do Estado.

** Montante na posse da ACSS, consignado a programas.

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.

O “stock da dívida” ajustado supra referido deve, todavia, ser cotejado com a receita por cobrar do SNS que ascende a € 1.220 milhões. Anote-se, no entanto, que nesse montante estão incluídos créditos sobre instituições do Estado contidas no perímetro de consolidação do SNS no montante de € 428 milhões. Desta confrontação, resulta que o débito do SNS é inferior ao crédito com idêntica maturidade em cerca de € 504,3 milhões e infere-se por notórias dificuldades financeiras a acorrer à dívida corrente. De referir ainda que a conta “211 – clientes conta corrente” inclui cerca de € 203 milhões de créditos sobre a ADSE.

Apreciação da situação económico-financeira das entidades que integram o SNS

Balanço consolidado SNS

A estrutura do balanço consolidado das entidades do SNS encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

Quadro II.13 – Estrutura do balanço consolidado do SNS

(em milhões de euros)

Activo Fixo	Fundo Patrimonial
	1 800,4
	32%
2 178,7	Exigível M/L Prazo
	113,7 – 2%
39%	Exigível de Curto Prazo
Activo Circulante	3 694,6
	66%
	3 430
61%	

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.



A estrutura do balanço consolidado do SNS é composta, no que respeita ao activo, por 39% de activo fixo e 61% de activo circulante. Quanto ao fundo patrimonial, verifica-se que este representa, aproximadamente, 1/3 (32%) da soma do fundo patrimonial e do passivo, sendo o exigível de médio e longo prazo praticamente inexistente (2%) e o exigível de curto prazo 66%, o que perfaz um passivo de mais de 2/3 (68%).

Quadro II.14 – Indicadores financeiros – SNS

Rádios de solvabilidade e autonomia	2008
Autonomia financeira	32,10%
Solvabilidade	47,28%
Endividamento	67,90%
Rádios de liquidez	2008
Liquidez geral	0,93
Liquidez reduzida	0,87
Liquidez imediata	0,38

Da análise do quadro anterior verifica-se que a estrutura de financiamento do SNS, em 2008, revela uma situação sofrível. Com efeito, utilizando os rácios de autonomia financeira e de endividamento, constata-se que o SNS apresenta uma estrutura de financiamento composta, aproximadamente, por 1/3 de capitais próprios e 2/3 de capitais alheios.

As entidades que integram o SNS dispunham, em 2008, de um grau de solvabilidade geral de todos os seus compromissos no limiar do aceitável. No entanto, o rácio de liquidez geral patenteia a existência de um fundo de maneo negativo revelador de dificuldades financeiras para fazer face à dívida corrente. Mais: se levarmos em consideração a qualidade dos itens do activo corrente consolidado, este rácio surge seriamente penalizado.

Balanço consolidado do sector público administrativo

A estrutura do balanço consolidado das entidades do sector público administrativo é constituída, no que respeita ao activo, por 44% de activo fixo (€ 804,8 milhões) e 56% de activo circulante (€ 1.034,1 milhões). Quanto ao fundo patrimonial (€ 505,2 milhões) verifica-se que este representa 27% da soma do fundo patrimonial e do passivo, enquanto o exigível de curto prazo (€ 1.333,7 milhões) representa 73%.

Quadro II.15 – Indicadores financeiros – Entidades do SPA

Rádios de solvabilidade e autonomia	2008
Autonomia financeira	27,47%
Solvabilidade	37,88%
Endividamento	72,53%
Rádios de liquidez	2008
Liquidez geral	0,78
Liquidez reduzida	0,73
Liquidez imediata	0,38

Da análise do quadro anterior infere-se que as entidades em causa apresentam uma estrutura de financiamento desequilibrada. A estrutura de financiamento caracteriza-se por uma cobertura do activo por capitais próprios e capitais alheios de 27,5% e 72,5%, respectivamente.

Estas entidades dispunham, em 2008, de um grau de solvabilidade geral de todos os seus compromissos insuficiente. Mais: os rácios de liquidez indiciam sérias dificuldades de tesouraria. Com efeito, verifica-se que estas entidades não possuíam, no curto prazo, valores disponíveis e ou realizáveis para honrar os seus compromissos de igual maturidade, não obstante apresentarem disponibilidades significativas (€ 500,4 milhões).

Balanço consolidado das entidades públicas empresariais

A estrutura do balanço consolidado das entidades em causa é constituída, no que respeita ao activo, por 35% de activo fixo (€ 1.373,9 milhões) e 65% de activo circulante (€ 2.503,2 milhões). Quanto ao fundo patrimonial (€ 1.321,8 milhões), verifica-se que este representa 34% da soma do fundo patrimonial e do passivo, sendo o exigível de médio e longo prazo (€ 119,9 milhões) exíguo (3%) e o exigível de curto prazo (€ 2.435,4 milhões) de 63%.

Quadro II.16 – Indicadores financeiros – Entidades EPE

Rácios de solvabilidade e autonomia	2008
Autonomia Financeira	34,09%
Solvabilidade	51,73%
Endividamento	65,91%
Rácios de liquidez	2008
Liquidez Geral	1,02
Liquidez Reduzida	0,97
Liquidez Imediata	0,36

Da análise do quadro anterior infere-se que as entidades EPE apresentam uma estrutura de financiamento aceitável. A estrutura de financiamento caracteriza-se por uma cobertura do activo por capitais próprios e capitais alheios de 34,1% e 65,9%, respectivamente.

Estas entidades dispunham, em 2008, de um grau de solvabilidade de todos os seus compromissos suficiente. Os rácios de liquidez revelam afofo financeiro para fazer face à dívida corrente.

Endividamento das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde

No quadro seguinte apura-se o montante da dívida consolidada a 31 de Dezembro de 2008, que ascendeu a € 2.668 milhões.

Quadro II.17 – Dívidas das entidades do SNS

(em euros)

DÍVIDAS A TERCEIROS (Curto e Médio e Longo Prazo)	Consolidação SPA	Consolidação SEE	Agregado SPA + SEE	Consolidado SNS
219 Adiantamentos de Cl., Utentes e Inst. Estado	2 146 441	268 236 720	270 383 161	270 383 161
221 Fornecedores, c/c	208 788 556	409 987 971	618 776 527	612 896 662
228 Fornec – facturas em recepção e conferência	1 824 127	35 624 918	37 449 045	72 175 212
23 Empréstimos obtidos	0	765 268 214	765 268 214	765 268 214
24 Estado e outros entes públicos	20 674 401	67 131 991	87 806 391	87 461 674
2611 Fornecedores imobilizado, c/c	23 954 653	56 004 699	79 959 352	80 027 295
262/3/4 +267/8 Outros credores	644 640 960	244 444 613	889 085 572	779 622 519
TOTAL DAS DÍVIDAS	902 029 138	1 846 699 125	2 748 728 263	2 667 834 736

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.



O prazo médio de pagamento a fornecedores externos, apurado pela Administração Central do Sistema de Saúde no âmbito do Programa pagar a tempo e horas, para as entidades do sector público administrativo é de 72 dias e para as entidades do sector empresarial do Estado é de 177 dias, o que revela uma evolução positiva face ao ano anterior¹.

As entidades do sector empresarial do Estado beneficiaram de adiantamentos concedidos no âmbito do Fundo de apoio ao sistema de pagamentos do SNS, que, a 31 de Dezembro de 2008, totalizaram € 764,9 milhões, os quais foram utilizados para a regularização de dívida a fornecedores de bens e serviços.

O referido Fundo consistiu num mecanismo, mediante o qual, as entidades do sector empresarial do Estado procederam à subscrição e realização de unidades de participação beneficiando em contrapartida de adiantamentos monetários. Porém, para a capacidade de subscrição e realização das unidades de participação por parte destas entidades, muito contribuíram os elevados saldos de tesouraria obtidos por via das dotações de capital realizadas pelo Estado, que se encontravam afectas à concretização de projectos de investimento.

Das injeções de capital (€ 1.495 milhões) realizadas pelo Estado, entre 2002 e 2008, € 1.066,9 milhões não tiveram qualquer impacto no défice das administrações públicas, tendo sido classificadas como operações financeiras.

Assim, o “desvio” da utilização de meios financeiros, que se destinavam inicialmente a financiar investimentos, para acorrer à dívida corrente, conduziu à redução dos prazos médios de pagamentos mas de forma impossível de manter a não ser através de futuras e sucessivas injeções de capital por parte do Estado. A alternativa era reestruturar as EPE por forma a reformar as respectivas economias.

Receita por cobrar nas entidades que integram o SNS

No quadro seguinte apura-se a receita por cobrar consolidada que, a 31 de Dezembro de 2008, totaliza € 1.220 milhões.

Quadro II.18 – Receita por cobrar

(em euros)

Dívidas de terceiros (Curto e Médio e Longo Prazo)	Consolidação SPA	Consolidação SEE	Agregado SPA + SEE	Consolidado SNS
211 Clientes c/c	124 030 405	277 468 835	401 499 240	401 313 259
213 Utentes, c/c	4 593 916	5 354 915	9 948 831	9 948 725
215 Instituições do Estado	65 413 983	446 912 176	512 326 159	461 986 591
218 Cl e utentes de cobr. duvidosa	972 557	8 235 791	9 208 348	9 146 481
229 Adiantamentos a fornecedores	590 699	2 646 302	3 237 002	3 237 002
24 Estado e outros entes públicos	4 855 329	8 834 940	13 690 268	13 690 376
251 Devedores pela execução do orçamento	743 805	0	743 805	743 805
2619 Adiant. a fornec imobilizado	1 533 015	3 621 370	5 154 386	5 154 386
262/3/4+267/8 Outros devedores	248 173 025	147 068 073	395 241 098	314 775 705
Total	450 906 734	900 142 403	1 351 049 137	1 219 996 330

Nota: Não foi possível distinguir as dívidas de curto prazo das de médio e longo prazo.

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.

¹ Entidades EPE – 223 dias; Entidades SPA – 74 dias.

Do montante apurado verifica-se que 37,9% respeitam a créditos sobre instituições do Estado (conta 215), 32,9% a créditos sobre clientes (conta 211) e 25,8% a outros devedores (contas 262/3/4+267/8).

Acresce que, no montante total da receita por cobrar (cerca de € 1.220 milhões), estão incluídos € 462 milhões respeitantes a créditos sobre instituições do Estado, dos quais apenas € 34 milhões deviam relevar, dado dizerem respeito a créditos sobre as Regiões Autónomas e outras entidades, sendo o restante resultante de relações entre instituições dentro do perímetro de consolidação.

Situação económica do Serviço Nacional de Saúde consolidada

O quadro seguinte evidencia os resultados económicos obtidos pelas entidades do SNS.

Quadro II.19 – Resultados económicos do SNS

(em euros)

Resultados	Consolidação SPA	Consolidação SEE	Agregado SPA + SEE	Consolidado SNS
Operacionais	-105 120 362	-268 257 815	-373 378 177	-166 148 939
Financeiros	6 375 472	34 699 427	41 074 899	41 086 965
Extraordinários	2 912 214	30 338 615	33 250 829	39 189 774
Líquidos	-95 832 676	-213 842 416	-309 675 093	-96 494 843

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.

Como se pode verificar os resultados líquidos do exercício, apresentados em 2008, situam-se nos € -96,5 milhões. Anote-se, no entanto, que a metodologia contabilística adoptada no “Processo de consolidação de contas do SNS” desvirtua, eventualmente, o Resultado Líquido do Exercício do SNS ao “acertar” nos Resultados Transitados efeitos económicos da transferência de entidades do sector público administrativo para o sector empresarial do Estado. Embora esta contabilização não altere o valor dos Fundos Patrimoniais dissimula o facto dos Resultados Líquidos terem sido muito mais gravosos (aproximadamente € -343 milhões).

De facto, e apesar das transformações ocorridas ao longo do exercício de 2008, a obtenção da verdadeira situação económica do SNS implicava que tivessem sido reflectidos, na demonstração de resultados do SNS, os custos e proveitos gerados por todas as entidades existentes em 2008, o que não sucedeu.

Em conclusão, o Tribunal levanta reservas às contas consolidadas do Serviço Nacional de Saúde apresentadas pela ACSS, relativas ao ano de 2008, visto que não reflectem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira e os resultados das operações de todo o universo de entidades que integram o SNS e, consequentemente, o valor das necessidades de financiamento que as mesmas reflectem.



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 Central¹, doravante designado por Programa de Investimentos ou PIDDAC.

2.4.1 – PIDDAC

A apreciação realizada teve em conta as Grandes Opções do Plano², o Orçamento do Estado, os dados constantes da Conta Geral do Estado e os apurados com base na informação recolhida do Sistema de Informação para o Programa de Investimentos³.

A análise efectuada integra os resultados da auditoria ao Projecto 3243 – Modernização Tecnológica e Melhoria da Eficiência Energética dos Transportes Públicos – Programa 24 – Transportes (PIDDAC)⁴.

A) Visão Global

A.1) Programação e execução do PIDDAC global

O montante do Programa de Investimentos de 2008 inicialmente previsto no Orçamento do Estado totalizava € 3.591,1 milhões, tendo o mesmo sido objecto de alterações orçamentais ao longo do ano que se traduziram num reforço de € 1.139,6 milhões, fixando-se a dotação ajustada em € 4.730,7 milhões. Esta dotação foi, ainda, objecto de cativação⁵ no montante de € 101,5 milhões, pelo que a dotação disponível se situou em € 4.629,2 milhões.

A execução, no total de € 2.880,8 milhões correspondendo a 62,2% da dotação disponível, englobou € 1.490,4 milhões (51,7%) de financiamento nacional e € 1.390,4 milhões (48,3%) de recursos comunitários.

O orçamento previsto e o executado, ao longo dos últimos quatro anos, apresenta uma tendência decrescente, com excepção de 2007 em que se verificou um aumento face ao ano anterior (cfr. gráfico seguinte)⁶.

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

² Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto (cfr. também a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, Grandes Opções do Plano para 2005-2009).

³ Cfr. ponto 4.1 do Volume II.

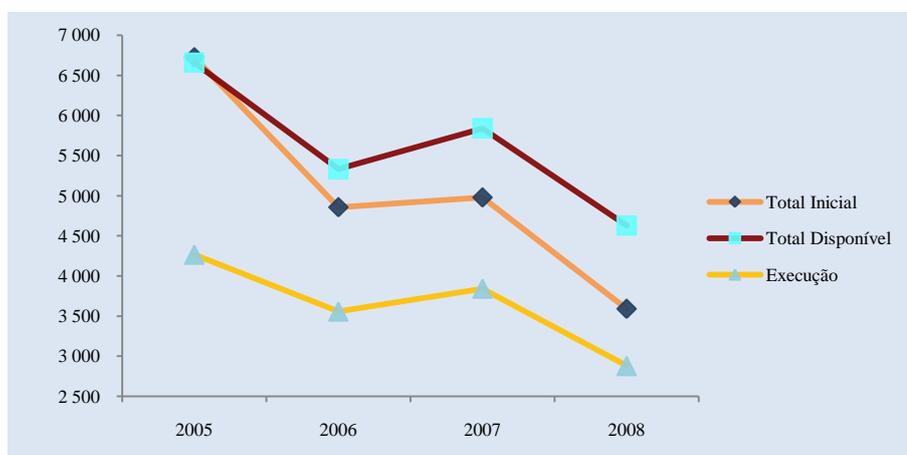
⁴ Relatório de Auditoria n.º 36/2009-2.ª Secção.

⁵ Nos termos da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, artigo 2.º, n.º 2.

⁶ Cfr. ponto 4.2 do Volume II.

Gráfico II.8 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Orçamento do Estado e Conta Geral do Estado de 2005 a 2008.

A.1.1) Despesa por prioridades das Grandes Opções do Plano

A distribuição do investimento disponível pelas cinco Grandes Opções do Plano foi a seguinte:

- ◆ 1.^a Grande Opção – “Assegurar uma trajetória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualidade dos recursos humanos” – 48,9%;
- ◆ 2.^a Grande Opção – “Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades” – 13,3%;
- ◆ 3.^a Grande Opção – “Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento” – 31,7%;
- ◆ 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” – 4,5%;
- ◆ 5.^a Grande Opção – “Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país” – 1,4%.

As taxas de execução apresentadas pelas cinco Grandes Opções situaram-se entre os 38,7% na 4.^a Grande Opção (€ 80,9 milhões) e os 73,5% na 3.^a Grande Opção (€ 1.080,9 milhões)¹.

Nos últimos quatro anos a estrutura da execução do investimento manteve-se idêntica. Em 2008 a 1.^a Grande Opção representou 46,6%, a 2.^a 11,7% e a 3.^a 37,5%. O financiamento atinente às 4.^a e 5.^a Grandes Opções quedou-se em valores inferiores a 4,2%.

¹ Cfr. ponto 4.2.1 do Volume II.



A.1.2) Despesa por programa orçamental

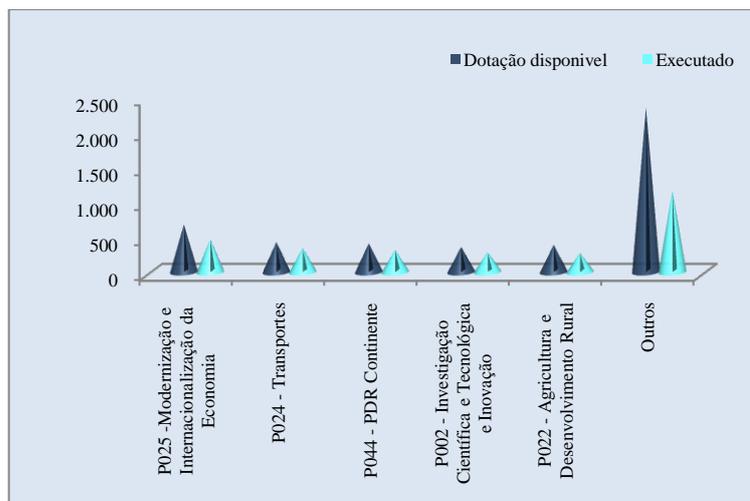
Em 2008, o Programa de Investimentos incluiu 41 programas orçamentais (mais sete do que em 2007), sendo oito novos programas, dos quais sete estão relacionados com o Quadro de Referência Estratégico Nacional¹ e com o programa orçamental 45 - Lei da Programação e Equipamentos das Forças de Segurança. O programa orçamental 16 – Acção Social dos Trabalhadores do Estado, dos Militares e das Forças de Segurança e dos Trabalhadores em Geral deixou de integrar o Programa de Investimentos.

O investimento total executado foi absorvido em cerca de 59,3% pelos seguintes programas orçamentais: P025 – Modernização e Internacionalização da Economia (€ 475,7 milhões, 16,5%), P024 – Transportes (€ 346,6 milhões, 12%), P044 – PDR Continente (€ 321,5 milhões, 11,2%), P02 – Investigação Científica e Tecnológica e Inovação (€ 290,6 milhões, 10,1%) e P022 – Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 275,3 milhões, 9,6%), situação idêntica à verificada nos últimos quatro anos.

A dotação disponível e o executado por programa orçamental são evidenciados no gráfico seguinte.

Gráfico II.9 – PIDDAC disponível e executado por programa orçamental

(em milhões de euros)



Fonte: Orçamento do Estado de 2008 e Sistema de Informação do PIDDAC.

Os programas orçamentais apresentaram taxas de execução que variam entre os 93,2% do P011 – Ensino Básico e Secundário e 0% do P029 – Presidência Portuguesa para o Conselho da União Europeia.

Dez dos programas orçamentais obtiveram taxas de execução superiores a 80%².

¹ P032 – PO Temático Potencial Humano, P038 – Cooperação Transfronteiriça, P039 – Cooperação Transnacional, P040 – Cooperação Inter-Regional, P042 - PO Assistência Técnica FSE, P043 - PO Pescas e P044 - PDR Continente.

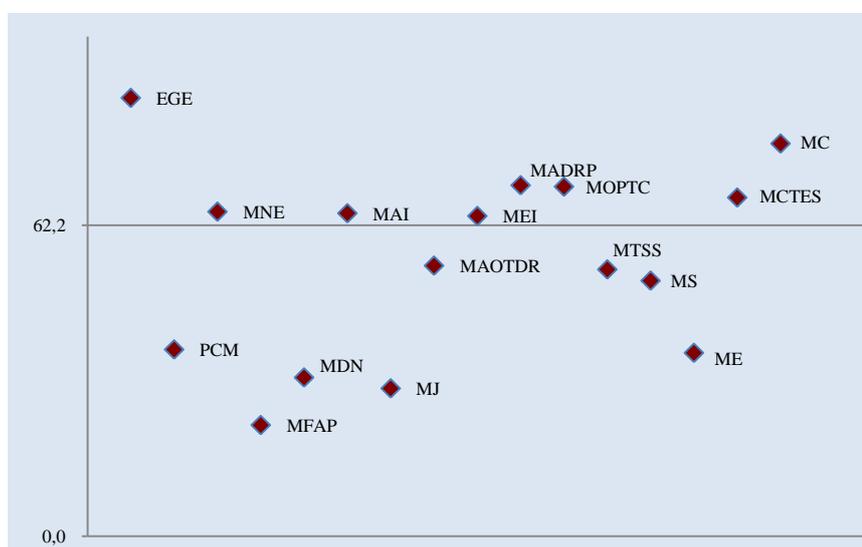
² P001 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico, P002 - Investigação Científica e Tecnológica e Inovação, P004 - Acção Externa do Estado, P005 - Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento, P009 - Segurança e Protecção Civil, P011 - Ensino Básico e Secundário, P013 - Saúde, P020 - Cultura, P021 - Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil e o P024 – Transportes. Cfr. ponto 4.2.2 do Volume II.

A.1.3) Despesa por ministério

O Programa de Investimentos em 2008 concentrou-se, essencialmente, nos seguintes quatro ministérios: Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Economia e Inovação; Obras Públicas, Transportes e Comunicações, representando estes 72,2% da dotação disponível e 78,7% do executado.

O gráfico seguinte apresenta o desvio das taxas de execução de cada ministério face à taxa de execução global do Programa de Investimentos.

Gráfico II.10 – Taxa de execução por ministério/desvio da taxa média



Fonte: Conta Geral do Estado de 2008 e Sistema de Informação do PIDDAC.

O Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas apresentou o mais elevado financiamento executado (€ 656 milhões, 22,8%), seguindo-se os ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 620,9 milhões, 21,6%), da Economia e da Inovação (€ 575,4 milhões, 20%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 415,7 milhões, 14,4%) e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (€ 147,1 milhões, 5,1%).

As taxas de execução situaram-se entre 70,2% e 54,1%, respectivamente, nos ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

O financiamento comunitário (€ 1.390,4 milhões) foi orientado em 83,8% para os ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€ 496,9 milhões, 35,7%), da Economia e da Inovação (€ 460,6 milhões, 33,1%) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 208 milhões, 15%).

A componente nacional do financiamento (€ 1.490,4 milhões) foi afectada em 75,8% aos seguintes ministérios: Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 412,9 milhões, 27,7%), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 328,6 milhões, 22,1%), Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas



(€ 159,1 milhões, 10,7%), Economia e Inovação (€ 144,8 milhões, 7,7%) e Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (€ 113,6 milhões, 7,6%)¹.

A.1.4) Despesa por tipologia de serviço

A dotação disponível repartiu-se pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, na proporção de 14,4% (€ 664,7 milhões) e de 85,6% (€ 3.964,5 milhões), respectivamente.

A execução do Programa de Investimentos pelos serviços integrados representou 13,6% do total executado apresentando uma taxa inferior em 3,3% à taxa média global. Nos serviços e fundos autónomos a taxa de execução foi de 62,8%².

A.1.5) Despesa por classificação funcional

As funções económicas³ assumiram a maior relevância com 65,5%, quedando-se as funções sociais⁴ com apenas 14% do PIDDAC executado, relação que se mantém desde 2005.

Ao nível da execução, as funções económicas apresentaram uma taxa de 61,6% (abaixo da média, que foi de 62,2%), as funções gerais de soberania⁵ 68,3% (acima da média) e as funções sociais 57,7% (4,5 pontos abaixo da média).

O gráfico seguinte mostra a execução do PIDDAC por funções desagregadas nas suas diversas componentes⁶:

¹ Cfr. ponto 4.2.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.2.4 do Volume II.

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

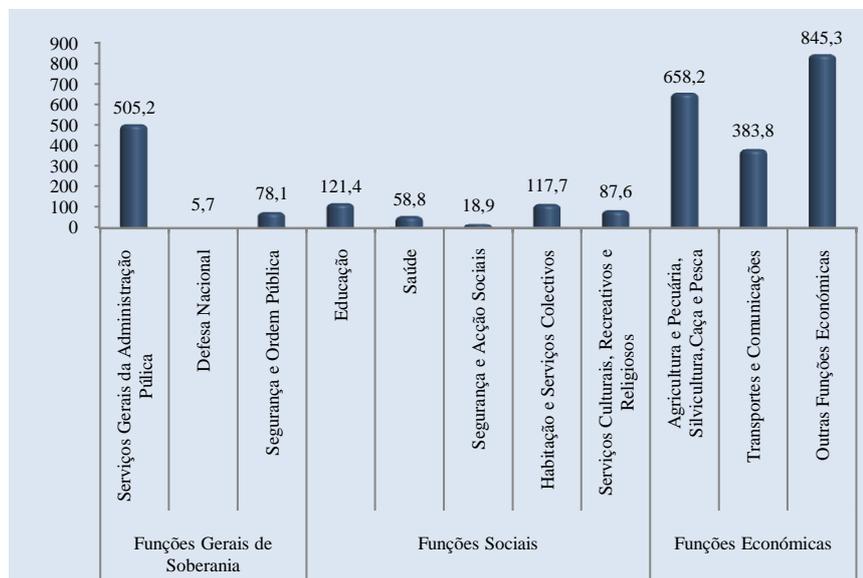
⁴ As funções sociais englobam educação, saúde, segurança e acções sociais, habitação e serviços colectivos e serviços culturais, recreativos e religiosos.

⁵ As funções gerais de soberania incluem serviços gerais da administração pública, defesa nacional e segurança e ordem pública.

⁶ Cfr. ponto 4.2.5 do Volume II.

Gráfico II.11 – PIDDAC executado por funções desagregadas

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado de 2008 e Sistema de Informação do PIDDAC.

A.1.6) Despesa por classificação económica

O Programa de Investimentos executado envolveu de despesas de capital um montante de € 2.144,8 milhões (74,5%) e de despesas de natureza corrente € 736 milhões (25,5%).

No que respeita ao peso das despesas de capital na estrutura do investimento executado em 2008 face ao verificado nos anos de 2005, 2006 e 2007, evidencia-se uma redução significativa já que sempre representou cerca de 85%.

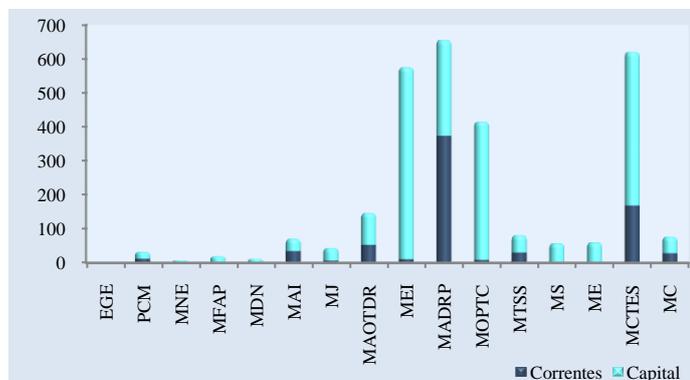
A taxa de execução das despesas de capital foi de 60,8%, inferior à taxa de execução das despesas correntes que foi de 66,9%.

O gráfico seguinte representa a execução do Programa de Investimentos por natureza de despesa nos vários ministérios.



Gráfico II.12 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério

(em milhões de euros)



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

Com o peso mais elevado de despesas correntes destacam-se os ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas (57%) e o da Administração Interna (49%), situação pouco condizente com a natureza de investimento do PIDDAC.

Os ministérios da Economia e Inovação, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Educação realçam-se pela positiva, atingindo as despesas de capital 98,1%, 97,9% e 97,7%, respectivamente¹.

A.1.7) Despesa por região

Na perspectiva regional, cerca de 40% da despesa não teve afectação geográfica específica: Várias Nomenclaturas de Unidade Territorial do Continente (20,8%), do País (17,9%) e Estrangeiro (1,3%).

A despesa executada por Nomenclaturas de Unidade Territorial concentrou-se na Região Norte (€ 648,6 milhões, 22,5%), Lisboa e Vale do Tejo (€ 457,9 milhões, 15,9%), Região Centro (€ 343,5 milhões, 11,9%), Alentejo (€ 193,1 milhões, 6,7%), Algarve (€ 68,5 milhões, 2,4%) e Regiões Autónomas (Açores com cerca de € 11,1 milhões, 0,4%, e a Madeira com cerca de € 6,1 milhões 0,2%).

As taxas de execução mais elevadas verificaram-se nas nomenclaturas Estrangeiro (96,1%) e Madeira (75,9%) e as mais baixas nos Açores (44,9%), Alentejo (54,4%) e Região Centro (59%)².

A.1.8) Despesa por sector de actividade

No sector da agricultura foram aplicados € 597,6 milhões (20,7% do total executado), representando um acréscimo de 30,3% face ao ano anterior. Cinco dos dezasseis sectores - agricultura, indústria e energia, transportes e comunicações, ciência e tecnologia e modernização da administração pública - representaram 79,1% (€ 2.279,3 milhões) do total investido.

¹ Cfr. ponto 4.2.6 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.2.7 do Volume II.

A execução no sector produtivo, abrangendo a agricultura, as pescas, a indústria e energia e o comércio e turismo, foi de € 1.213 milhões (42,1% do total), verificando-se um aumento em relação ao ano anterior de € 360,8 milhões (42,3%).

As taxas mais elevadas foram obtidas nos sectores do comércio e turismo (96,7%) e do desporto, recreio e lazer (91,9%)¹.

A.1.9) Despesa co-financiada por fundos comunitários

Os projectos co-financiados por fundos comunitários representaram 78,9% da execução do Programa de Investimentos (€ 2.272 milhões), com uma taxa de execução média de 60%.

Destes, são ainda maioritários os projectos relativos ao período 2000-2006 que totalizaram € 2.227,5 milhões do disponível e € 1.532,9 milhões do executado, representando 48,1% e 53,2% do investimento global.

Os projectos com financiamento comunitário relativos ao período 2007-2013 envolveram € 1.492,4 milhões do disponível e € 696,8 milhões do executado, assumindo 32,2% e 24,2%, respectivamente, do Programa de Investimentos.

Estes projectos em termos de execução repartiram-se da seguinte forma: no Quadro de Referência Estratégico € 371,7 milhões (53,3%), no Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural € 321,5 milhões (46,1%), e no Fundo Europeu para as Pescas € 3,7 milhões (0,5%).

Regista-se ainda a existência de outros financiamentos comunitários decorrentes de relações directas entre Estados-Membros relacionados com a Associação Europeia de Livre Comércio, apoios sociais e outros, tendo os mesmos representado € 42,3 milhões (1,5%) do total executado.

No que respeita à execução destaca-se ainda:

- ◆ Quadro Comunitário de Apoio III - o Eixo 1 - Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão social e o Eixo 2 - Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades de futuro, com € 401,6 e € 582,2 milhões (taxas de execução de 72,5% e 67,6%, respectivamente). A maior taxa verificou-se no Eixo 3 - Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país, com 78%, embora o executado tivesse atingido em valor absoluto apenas de € 89,2 milhões;
- ◆ Financiamento no período 2007-2013 - realça-se o Plano de Desenvolvimento Regional do Continente, com € 321,5 milhões e uma taxa de execução de 78,3%, e os Programas Operacionais Temáticos que, no conjunto, tiveram uma execução de € 312,3 milhões (38,8%), assumindo os restantes uma execução pouco relevante².

A.2) Capítulo 50 – Investimentos do Plano

Em termos de execução, o Capítulo 50, com € 1.186,6 milhões, representou 41,2% do Programa de Investimentos e obteve uma taxa média de execução de 71,8%.

¹ Cfr. ponto 4.2.8 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.2.9 do Volume II.



O financiamento nacional do PIDDAC executado através do capítulo 50 representou 39% do total executado, em que € 328 milhões foram executados pelos serviços integrados e € 794,7 milhões pelos serviços e fundos autónomos. O financiamento comunitário destinado aos serviços integrados envolveu uma execução de € 63,8 milhões, correspondendo a uma taxa de 27,8%¹.

B) Observações e Recomendações

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

Comparando a informação do Mapa XV e do Quadro 29 com a do Mapa II e dos mapas de desenvolvimento da despesa 17 e 19, constante da Conta Geral do Estado, verificaram-se divergências nos valores executados, situação que já foi observada em anos anteriores.

Embora o Mapa II e os mapas 17 e 19 traduzam a despesa do Estado numa óptica de caixa, incorporando, nomeadamente, os saldos que transitaram na posse dos serviços, não identificam a componente que não respeita a pagamentos efectivos, o que não permite a comparabilidade da informação com os dados constantes do Mapa XV, correspondentes à execução efectiva, encontrando-se naqueles os montantes da execução sobrevalorizados.

Também a Análise do Capítulo 50 efectuada na Conta Geral do Estado tem por base uma decomposição que não corresponde ao valor dos pagamentos efectivos mencionados no Mapa XV, o que consequentemente conduz ao empolamento da sua execução e não permite a atrás referida comparabilidade².

Recomendação 20 – PCGE/2008

Neste contexto recomenda-se, novamente, que os dados da execução do Programa de Investimentos constantes da Conta Geral do Estado, quer globais quer reportados às suas várias decomposições, sejam coincidentes, evidenciem a execução efectiva e possibilitem a comparabilidade da informação.

B.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Em diversos ministérios a execução do Programa de Investimentos comporta um peso excessivo de despesas correntes, contrárias à sua própria natureza, que é de investimento. Destaca-se, pela negativa, o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas onde as despesas correntes representam 57% e as de capital somente 43%³.

Recomendação 21 – PCGE/2008

Neste contexto recomenda-se que na previsão e execução do PIDDAC se dê prevalência às despesas de capital, devendo as despesas correntes assumir um papel acessório.

¹ Cfr. ponto 4.3 do Volume II.

² Idem.

³ Cfr. ponto 4.2.6 do Volume II.

2.4.2 – Projecto 3243 – Modernização Tecnológica e Melhoria da Eficiência Energética dos Transportes Públicos – Programa 24

A) Visão Global

A auditoria¹, realizada no âmbito do controlo dos recursos afectos ao Programa de Investimentos, teve como objectivo global a análise da execução física e financeira do projecto, a apreciação da economia, eficiência e eficácia da aplicação dos dinheiros públicos envolvidos e a verificação da sua legalidade e regularidade.

A.1) Caracterização do Projecto 3243

O Projecto integra-se no conceito de mobilidade sustentável do Programa do XVII Governo Constitucional, está inserido numa linha de apoio técnico e financeiro ao investimento do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., e é orientado para acções que visam a modernização tecnológica e a melhoria da eficiência energética dos transportes. O mesmo, no período de 2004 a 2008, incluiu as seguintes três acções:

- ◆ renovação de frotas de veículos pesados de passageiros;
- ◆ utilização e promoção de combustíveis e formas de energia alternativas;
- ◆ instalação de novas tecnologias em serviço de transporte.

A acção “Renovação de frotas de veículos pesados de passageiros” envolveu o apoio financeiro (i) à renovação de frotas do sector dos transportes públicos colectivos regulares de passageiros e (ii) a projectos de melhoria de eficiência das empresas em contrapartida do não aumento dos preços dos passes e das assinaturas.

A melhoria das condições ambientais foi prosseguida pela acção “Utilização e promoção de combustíveis e formas de energia alternativas” que compreende o financiamento à promoção, aquisição e monitorização de veículos eléctricos em frotas de serviço público, às infra-estruturas de novas linhas para troleicarros e modernização de frotas de troleicarros, ao projecto GISFROT – Gestão Integrada de Sistemas de Frotas para optimização energética e ambiental no transporte rodoviário de passageiros e ao projecto Cute – Clean Urban Transport for Europe.

O financiamento no âmbito da acção “Instalação de novas tecnologias em serviço de transporte” foi orientado para: projecto SAEIP – Sistema de Ajuda à Exploração e Informação nas Paragens; projecto ICTR – Informação ao Cliente em Tempo Real; projecto SIMIP – Sistema Integrado de Mensagens de Informação ao Passageiro; aplicações “Goal Bus” e “Goal Driver” destinadas à gestão da frota operacional e do pessoal tripulante; projectos de bilhética intermodal; actualização dos equipamentos do sistema de apoio à exploração e da expansão e implementação das novas funcionalidades do sistema ICTR; actualização da infra-estrutura de comunicações para o sistema de apoio à exploração e aquisição de hardware para operacionalidade de aplicações de planeamento operacional de transportes.

¹ Relatório de Auditoria n.º 36/2009-2.ª Secção.



A.2) Financiamento e execução

No período de 2004 a 2008 foram utilizados no Projecto 3243 financiamentos no montante total de € 41,9 milhões, com uma taxa de execução global de 98,5% face ao orçamento disponível, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro II.20 – Execução do projecto – 2004 a 2008

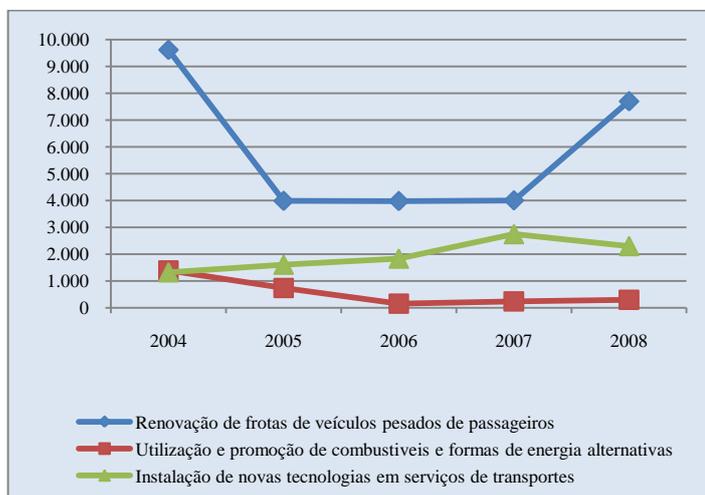
(em euros)

Anos	Dotação Inicial	Alterações	Dotação Ajustada	Despesa Efectiva	Taxa de Execução
2004	13 800 000,00	-1 435 459,00	12 364 541,00	12 337 086,49	99,8%
2005	11 350 000,00	-4 995 905,00	6 354 095,00	6 334 908,95	99,7%
2006	6 300 000,00	0,00	6 300 000,00	5 967 691,02	94,7%
2007	8 606 000,00	-1 452 247,00	7 153 753,00	6 985 574,29	97,6%
2008	8 300 000,00	2 077 500,00	10 377 500,00	10 295 803,00	99,2%
Total	48 356 000,00	-5 806 111,00	42 549 889,00	41 921 063,75	98,5%

Fonte: IMTT

Relativamente ao investimento total nos anos indicados, a renovação de frotas de veículos pesados de passageiros representou a maior parcela com 70%, seguindo-se a instalação de novas tecnologias em serviços de transportes, com 23%, e por último a utilização e promoção de combustíveis e formas de energia alternativas”, com 7%.

Gráfico II.13 – Execução por acção – 2004 a 2008



Fonte: Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres.

B) Observações e Recomendações

B.1) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Após fixada pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações a verba a atribuir ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P, este define o montante global destinado ao projecto. A distribuição desta verba orçamental tem como primeira prioridade a acção renovação de frotas de veículos pesados de passageiros, à qual tem sido atribuído mais de 50% do valor orçamentado, sendo o remanescente distribuído pelas outras acções, em função dos compromissos e das candidaturas apresentadas.

Para esta acção é elaborada anualmente uma proposta de despacho, submetida à tutela para homologação, com os critérios que deverão presidir à afectação das respectivas verbas. Contudo, de 2005 a 2008, a publicação daqueles despachos foi apenas efectuada em Agosto e Setembro do ano a que se reportava o financiamento, reduzindo-se assim substancialmente o prazo para a execução anual da acção.

Recomendação 22 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que sejam envidados esforços de forma a que a publicação no Diário da República do despacho que define os critérios que deverão presidir à afectação das verbas na acção renovação de frotas de veículos pesados de passageiros ocorra no início do ano civil.

A previsão da conclusão do projecto é alterada anualmente para o ano seguinte, não consubstanciando assim uma verdadeira programação plurianual, o que indicia a função de apoio financeiro contínuo concedido pelo Instituto, principalmente às empresas privadas de transportes públicos.

Os objectivos definidos para o projecto não são adequados a permitir a sua avaliação e os indicadores não possibilitam medir a consecução dos mesmos, não constando, designadamente no relatório de execução de 2008, qualquer apreciação sobre a realização dos objectivos e metas atingidas, ou seja, quanto à avaliação material do projecto.

Recomendação 23 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que seja assegurado o desenvolvimento de indicadores que permitam medir a execução e os resultados do Projecto.



2.5 – Subsídios, Créditos e outras Formas de Apoio

A análise efectuada neste ponto¹ 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 reembolsáveis² e uma síntese das recomendações dirigidas ao Governo, na sequência das auditorias realizadas aos apoios pagos por conta do Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública³, pelo Instituto Nacional de Emergência Médica⁴, e pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual⁵ que totalizaram, respectivamente, € 1.363,2 milhões, € 18,7 milhões e € 12,3 milhões, em 2008.

A realização destas auditorias foi decidida com base na expressão financeira dos apoios, bem como para acompanhamento da implementação de anteriores recomendações do Tribunal ou para o alargamento a domínios ainda não auditados. A verificação levada a efeito consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do sistema de controlo instituído e estimativa de despesas plurianuais associadas aos apoios concedidos a título de bonificação de juros.

Embora noutro âmbito, foi também objecto de exame o pagamento de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Silva, por conta do orçamento de funcionamento da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, no montante de € 9,0 milhões⁶.

A) Visão Global

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (administração central), no período 2004-2008, por sector destinatário, registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, tendo-se excluído a Caixa Geral de Aposentações⁷.

Como se pode constatar, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio, excluindo a Caixa Geral de Aposentações, totalizou € 24.476,4 milhões, o que representou 9,0% da despesa destes subsectores nesse período⁸. O valor médio anual dos apoios ascendeu a € 4.895,3 milhões, sendo a taxa de crescimento média anual de 2,0%, inferior à do total da despesa, que aumentou 2,9%.

¹ Em conformidade com a alínea h) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

² De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas 05 – Subsídios, 04 – Transferências correntes e 08 – Transferências de capital, desagregadas por sociedades e quase-sociedades não financeiras (públicas e privadas), sociedades financeiras (bancos e outras instituições financeiras, e companhias de seguros e fundos de pensões), instituições sem fins lucrativos e famílias.

³ Relatório de Auditoria n.º 41/09 – 2ª Secção.

⁴ Relatório de Auditoria n.º 49/09 – 2ª Secção.

⁵ Relatório de Auditoria n.º 46/09 – 2ª Secção.

⁶ Relatório de Auditoria n.º 40/09 – 2ª Secção.

⁷ Foram excluídas as transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 7.619,5 milhões, por se destinarem a pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros.

⁸ Trata-se da despesa consolidada da Administração Central (cfr. ponto 2.3.A.1).

Quadro II.21 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2004 – 2008)

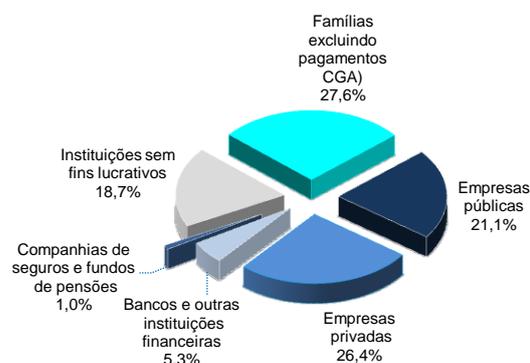
(em milhões de euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	Total	
						Valor	%
Empresas públicas	530,8	979,9	1 232,8	1 162,2	1 250,6	5 156,2	21,1
Empresas privadas	1 402,4	1 570,3	1 117,6	1 147,6	1 214,4	6 452,3	26,4
Bancos e outras instituições financeiras	341,0	237,3	237,8	214,4	255,8	1 286,2	5,3
Companhias de seguros e fundos de pensões	103,2	54,8	38,7	23,5	24,9	245,1	1,0
Instituições sem fins lucrativos	889,8	918,6	982,4	888,8	898,6	4 578,3	18,7
Famílias (excluindo a CGA)	1 372,6	1 425,0	1 243,8	1 338,3	1 378,6	6 758,3	27,6
Total dos apoios (excluindo a CGA)	4 639,7	5 186,0	4 853,0	4 774,8	5 022,8	24 476,4	100,0
Valor médio anual dos apoios						4 895,3	
Taxa de crescimento média anual dos apoios						2,0	
Total da despesa da Administração Central	51 548,0	53 157,5	53 493,6	56 091,3	57 904,8	272 195,2	
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	9,0	9,8	9,1	8,5	8,7	9,0	

Fonte: CGE de cada ano.

A distribuição, por sectores, da despesa com apoios financeiros, no período 2004-2008, foi a seguinte: 27,6% para famílias, incluindo empresários em nome individual (em média € 1.351,7 milhões/ano), 26,4% para empresas privadas (€ 1.290,5 milhões/ano), 21,1% para empresas públicas (€ 1.031,2 milhões/ano), 18,7% para instituições sem fins lucrativos (€ 915,7 milhões/ano), 5,3% para bancos e outras instituições financeiras (€ 257,2 milhões/ano, verbas referentes essencialmente a bonificações de juros) e 1,0% para companhias de seguros (€ 49,0 milhões/ano, pagas essencialmente pelo Fundo de Acidentes de Trabalho).

Gráfico II.14 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2004 – 2008)



Em 2008, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis estava concentrada nos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 1.449,6 milhões (28,9%), das Finanças e da Administração Pública, € 1.234,5 milhões (24,6%), da Economia e Inovação, € 520,3 milhões (10,4%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, € 465,8 milhões (9,3%) e da Educação, € 455,1 milhões (9,1%).

Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis por € 3.118,0 milhões (62,1%) e os serviços integrados por € 1.904,7 milhões (37,9%) desses apoios financeiros. Quanto aos organismos pagadores destacam-se:



- ◆ no subsector dos serviços e fundos autónomos, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ 1.418,8 milhões), o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 447,9 milhões), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 309,6 milhões), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 223,6 milhões) e a Administração Central dos Serviços de Saúde (€ 115,0 milhões) que, no seu conjunto, representaram 80,7% dos apoios pagos por este subsector.
- ◆ no subsector dos serviços integrados, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 1.166,2 milhões), dos quais € 905,2 milhões relativos a subsídios e indemnizações compensatórias, incluindo, designadamente, € 466,2 milhões pagos à Rede Eléctrica Nacional, a título de “redução do défice tarifário”, € 237,4 milhões para o sector dos transportes e € 159,0 milhões para a comunicação social, e € 251,1 milhões relativos a bonificação de juros. Destacam-se também as verbas que foram pagas pelas direcções regionais de educação (€ 430,6 milhões, no seu conjunto).

A distribuição, por agrupamento (subsídios, transferências correntes e transferências de capital) e sector institucional, dos apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela Administração Central, em 2008 (€ 5.022,8 milhões), consta do quadro seguinte. Como se pode observar, perto de metade (45,7%) dos apoios financeiros foram concedidos por conta do agrupamento subsídios, tendo o restante sido classificado como transferências correntes (33,8%) e transferências de capital (20,5%), embora nem sempre estas classificações sejam correctamente aplicadas.

Quadro II.22 – 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	858,9	53,7	337,9	1 250,6	24,9
Empresas privadas	478,9	414,5	321,0	1 214,4	24,2
Bancos e outras instituições financeiras	254,9	0,9	0,0	255,8	5,1
Companhias de seguros e fundos de pensões	0,0	24,9	0,0	24,9	0,5
Instituições sem fins lucrativos	121,4	458,7	318,4	898,6	17,9
Famílias (**)	583,0	743,6	52,0	1 378,6	27,4
Total	2 297,1	1 696,3	1 029,4	5 022,8	100,0
%	45,7	33,8	20,5		

(*) Não inclui transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações.

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Enquadramento legal da capitalização de juros, no crédito bonificado à habitação

O regime de crédito bonificado à habitação estabelece, para os respectivos beneficiários, que parte dos juros do empréstimo à habitação são pagos directamente pelo Estado à instituição de crédito. No regime não bonificado, a instituição de crédito recebe mensalmente, do devedor, a totalidade dos juros vencidos, enquanto no regime bonificado a parte dos juros assumida pelo Estado apenas é paga após o

final da anuidade. Para compensar as instituições de crédito deste período, a cada bonificação mensal são acrescidos juros, capitalizados mensalmente. Contudo, a legislação relativa ao crédito bonificado não prevê este acréscimo de juros, pelo que este procedimento implica, para o Estado, um acréscimo de custos, sem a correspondente previsão legal.

Recomendação 24 – PCGE/2008

O pagamento da bonificação de juros deverá ser mensal mas, caso se opte pelo pagamento anual, este deverá ser previsto em diploma legal, fixando, designadamente, a taxa de juro ou indexante a utilizar.

B.1.2) Créditos por empréstimos concedidos pelo ex-Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia

Excepto pelo facto de ter cessado, em 2006, a concessão de empréstimos pelo Instituto do Cinema e Audiovisual, a situação dos créditos concedidos não conheceu qualquer evolução significativa. No final de 2008, os créditos por empréstimos concedidos ascendiam a cerca de € 23,0 milhões (mais € 1,3 milhões, +6,2% do que no final de 2004), estando constituídas provisões para créditos de cobrança duvidosa no valor de € 22,8 milhões (um acréscimo de € 1,2 milhões, +5,7%), representando 99,2% do total. Observa-se que esses créditos abrangem o período 1981-2006 e referem-se, em montantes diversos, a 86 produtores e a 296 obras. Por conta desses créditos, em 2008, foram recebidas verbas de promotores no total de € 2.406 (referente a nove empréstimos), representando apenas 0,01% dos créditos existentes no início do ano.

Recomendação 25 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que seja encontrada uma solução pelo Governo, de modo a resolver de vez esta situação.

B.1.3) Subsídio concedido à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva

Sobre o pagamento de € 9,0 milhões à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças por conta do seu orçamento de funcionamento, destinado à assunção de 50% da dívida bancária desta fundação, concluiu-se que o mesmo configura um subsídio e que:

- ◆ foi indevidamente autorizado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, uma vez que, pertencendo a tutela da Fundação ao Ministério da Cultura¹, deveria o mesmo ter sido autorizado pelo respectivo Ministro e pago através de verbas inscritas no orçamento daquele ministério;
- ◆ a utilização do saldo de gerência de 2006, da extinta Direcção-Geral do Património, para pagamento deste subsídio, não respeitou o estipulado na Portaria n.º 131/94, de 4 de Março², dado que, de acordo com o ali estabelecido, as receitas consignadas àquela direcção-geral apenas podiam ser afectas ao pagamento das correspondentes despesas de funcionamento;
- ◆ tratando-se da atribuição de um subsídio, o mesmo deveria, nos termos do Decreto-Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, ter sido objecto de publicitação.

¹ Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, artigo 33.º, n.º 5 alínea b).

² Sucessivamente alterada pelas Portarias n.º 598/96, de 19 de Outubro, e n.º 226/98, de 7 de Abril.



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

B.2.1) Utilização de diferentes 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 2008 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 2008, a Direcção-Geral do Orçamento, na ausência de uma definição pela via legislativa, acolheu a recomendação do Tribunal, no sentido de difundir "(...) instruções administrativas que uniformizem o entendimento dos serviços quanto às despesas que devem ser incluídas naqueles mapas(...)", tendo em conta que a Lei de enquadramento orçamental não clarifica a abrangência do termo "particulares" e que este conceito não tem correspondência directa no actual classificador económico das despesas. As instruções emitidas não têm sido aplicadas por todos os serviços, pelo que continua a não existir uniformidade na inclusão de despesa nos Mapas n.ºs 2 e 3.

Recomendação 26 – PCGE/2008

O Tribunal continua a recomendar que, pela via legislativa, seja clarificado o conteúdo dos mapas previstos nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.

B.2.2) Capítulo 60 – Erros no apuramento da compensação de juros

Verificou-se haver lugar à reposição de € 85.023,50 por uma instituição de crédito, respeitante a importâncias pagas a mais a título de juros compensatórios (e juros de regularização) em dois processos devido a erro no cálculo dos montantes reclamados, devendo ser recalculadas as respectivas compensações de juros.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Capítulo 60 – Bonificação de juros à habitação

B.3.1.1) Irregularidades detectadas pela Inspeção-Geral de Finanças

As cinco instituições de crédito com maior peso no regime de crédito bonificado foram objecto de auditorias pela Inspeção-Geral de Finanças, tendo sido, em todas elas, detectado um volume significativo de irregularidades.

Em matéria de resultados, a primeira entidade auditada (após suspensão dos pagamentos, por terem sido detectados erros nas reclamações de juros apresentadas junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças) reviu a sua carteira de crédito bonificado e o sistema de controlo interno, submetendo as reclamações de juros a certificação externa, validada pela Inspeção-Geral de Finanças.

Este modelo não pôde ser aplicado às restantes entidades, uma vez que as mesmas não foram objecto de interrupção nos pagamentos. A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, admitindo a incapacidade das instituições de crédito reverem toda a carteira de empréstimos, tem tentado, com sucesso limitado, negociar a extrapolação dos resultados das auditorias ao universo dos contratos. Esta situação traduz

um empenhamento bastante moderado das instituições de crédito na revisão e correcção das respectivas carteiras de crédito bonificado, sendo inaceitável, para o Estado, arrastar esta situação por tempo indeterminado, com prejuízo para o erário público.

As auditorias não abrangeram as instituições de crédito com menor peso no crédito bonificado (no seu conjunto, em 2008, receberam € 31,8 milhões), sendo provável que também apresentem irregularidades. Assim, deve ser dado seguimento ao processo de revisão e correcção das carteiras de crédito bonificado e ponderado o alargamento da verificação da Inspeção-Geral de Finanças às instituições de crédito de menor peso.

B.3.1.2) Controlo do domicílio fiscal do agregado familiar

Na legislação relativa ao regime do crédito bonificado, não está prevista a obrigação de todos os elementos do agregado familiar terem o mesmo domicílio fiscal ou, não o tendo, de apresentarem motivo justificado. A inexistência desse imperativo permite que:

- ◆ em casos de compra de segunda habitação, um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal, beneficiando o agregado familiar, para além da bonificação de juros (primeira habitação), também da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (segunda habitação);
- ◆ sejam consideradas no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio, com o intuito de baixar o rendimento anual bruto corrigido do agregado e, conseqüentemente, aumentar o valor da bonificação.

Recomendação 27 – PCGE/2008

A legislação relativa ao regime de crédito bonificado à habitação deveria estabelecer a obrigação de todos os elementos do agregado familiar terem o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, de apresentarem motivo justificado (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).

B.3.2) Apoios financeiros concedidos pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual

Nos apoios concedidos pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual aos projectos de menor dimensão, os respectivos promotores não apresentam os comprovativos da realização das despesas e, por outro lado, as auditorias externas, realizadas por empresas de auditoria contratadas pelo Instituto, não abrangem esses tipos de projectos. Tratando-se de despesas que podem ser comprovadas exaustivamente, devem ser apresentados, pelos beneficiários, os documentos de despesa devidamente classificados, por rubricas ou actividades/área de projectos, com correspondência em mapas de prestação de contas, de modo a permitir verificar a sua adequação à natureza e objectivos do respectivo projecto.

B.3.3) Apoios financeiros concedidos pelo Instituto Nacional de Emergência Médica

De acordo com a legislação em vigor, os tripulantes das ambulâncias de socorro devem ter cursos teórico-práticos, distinguindo-se o de “tripulante de ambulância de socorro”, sujeito a recertificação, de três em três anos. Valorizando essas competências, a tabela de remuneração dos prémios de saída, em situações de emergência médica, pagos a Corpos de Bombeiros Voluntários, Municipais e Núcleos



da Cruz Vermelha, estabelece um montante significativamente superior quando a ambulância tenha tripulante com essa formação.

Relativamente à amostra examinada, verificou-se que em cerca de 40% dos casos em que foi pago o prémio de saída correspondente à referida formação, a mesma encontrava-se caducada, em alguns casos há vários anos, ou seja, o tripulante não havia realizado o curso de recertificação no prazo estabelecido. Esta situação deve ser rectificadora, no sentido também de incentivar a realização dos cursos de recertificação, devendo o Instituto dispor de informação actualizada sobre a qualificação dos tripulantes de ambulâncias de socorro, dado que esse elemento é relevante para a determinação do valor a pagar.

B.3.4) 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 analisou a despesa fiscal inerente aos benefícios fiscais tendo em conta o quadro legal vigente, os elementos constantes do Orçamento e da Conta Geral do Estado, a informação complementar fornecida pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, bem como os resultados da auditoria que realizou ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais.

2.5.2.1 – Quantificação da despesa fiscal

A) Visão Global

A.1) Evolução da despesa fiscal

A despesa fiscal constante da Conta Geral do Estado encontra-se, pela primeira vez, quantificada e caracterizada de acordo com o classificador dos benefícios fiscais¹, o qual já era adoptado para efeitos do Relatório do Orçamento do Estado e que visa identificar os benefícios fiscais concedidos aos contribuintes, bem como quantificar e caracterizar a despesa fiscal, de modo a facilitar o controlo *a posteriori* das contas do Estado por entidades externas.

A Conta continua a incluir a despesa fiscal das Regiões Autónomas, ao contrário do critério utilizado para a relevação das receitas que apenas considera Portugal continental. A Direcção-Geral do Orçamento reconhece esta incoerência e pretende esclarecer a questão com a administração tributária.

Em 2008, a despesa fiscal apurada totalizou € 1.301,8 milhões, incluindo € 29,3 milhões de despesa do Imposto do Selo que não é considerada na presente análise devido à inexistência de informação relevante sobre a despesa fiscal deste imposto em anos anteriores.

A evolução da despesa fiscal nos últimos cinco anos é apresentada no quadro e no gráfico seguintes.

¹ Aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007, do Conselho Superior de Estatística.

Quadro II.23 – Evolução da despesa fiscal (2004-2008)

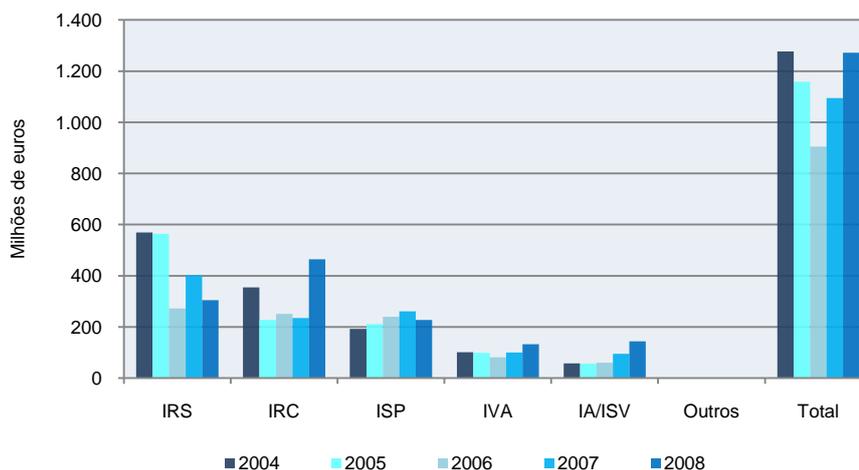
(em milhões de euros)

Designação	Valor					Taxas de variação nominal (%)				
	2004	2005	2006	2007	2008	2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
IRS	569,4	564,3	272,7	401,4	304,6	-0,9	-51,7	47,2	-24,1	-14,5
IRC	354,3	226,9	250,8	235,2	463,8	-36,0	10,5	-6,2	97,2	7,0
ISP	192,7	210,8	240,1	261,0	226,8	9,4	13,9	8,7	-13,1	4,2
IVA	101,1	98,2	80,8	99,9	132,1	-2,9	-17,7	23,6	32,2	6,9
IA / ISV	57,5	56,8	59,7	95,5	143,8	-1,2	5,1	60,0	50,6	25,8
IT	0,6	0,5	0,5	0,8	1,0	-16,7	0,0	60,0	25,0	13,6
IABA	0,8	0,7	0,6	0,4	0,4	-12,5	-14,3	-33,3	0,0	-15,9
Total	1 276,4	1 158,2	905,2	1 094,6	1 272,5	-9,3	-21,8	20,9	16,3	-0,1

Nota: Em 2008, considerando o Imposto do Selo, a despesa fiscal total é de € 1.301,8 milhões.

Fonte: CGE.

Gráfico II.15 – Evolução da despesa fiscal (2004-2008)



No período considerado o total da despesa fiscal apresentou uma taxa média de variação nominal negativa de 0,1%, não obstante o a mesma ter registado um acentuado crescimento nos dois últimos anos (+20,9% em 2007/06 e +16,3% em 2008/07).

Em 2008, a despesa fiscal do IRS diminuiu em € 96,8 milhões (-24,1%), enquanto a do IRC quase duplicou com um crescimento de € 228,6 milhões (97,2%), passando este imposto a apresentar a maior despesa fiscal, no montante de € 463,8 milhões, 35,6% da despesa fiscal total.

A discriminação da despesa fiscal global na Conta Geral do Estado carece de suficiente discriminação por modalidades técnicas e por função. Relativamente às modalidades técnicas, os valores reportados para a “Isenção tributária” e para a rubrica residual “Outros” não se revelam coerentes com a discriminação, por imposto, efectuada no Relatório da Conta Geral do Estado. Quanto à classificação funcional, mais de 50% da despesa fiscal total é incluída na rubrica residual “Outros”, o que revela limitações ao nível do processo de quantificação por parte da administração tributária.



A.2) Previsões e estimativas orçamentais da despesa fiscal

No quadro seguinte confrontam-se os valores das previsões e estimativas da despesa fiscal para 2008, constantes dos relatórios dos Orçamentos do Estado de 2008 e 2009, respectivamente, com os da despesa fiscal efectiva apresentados na Conta Geral do Estado, e evidenciam-se os desvios verificados.

Quadro II.24 – Previsões, estimativas e despesa fiscal efectiva em 2008

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008 (Previsões)	OE/2009 (Estimativas)	CGE/2008 (Despesa)	Desvios face às previsões		Desvios face às estimativas	
				Valor	%	Valor	%
IRS	346,1	323,8	304,6	-41,5	-12,0	-19,2	-5,9
IRC	291,0	448,0	463,8	172,8	59,4	15,8	3,5
ISP	306,5	274,0	226,8	-79,7	-26,0	-47,2	-17,2
IVA	90,2	88,3	132,1	41,9	46,5	43,8	49,6
IA / ISV	63,8	143,2	143,8	80,0	125,4	0,6	0,4
IT	0,6	0,6	1,0	0,4	66,7	0,4	66,7
IABA	0,6	0,6	0,4	-0,2	-33,3	-0,2	-33,3
Total	1 098,8	1 278,5	1 272,5	173,7	15,8	-6,0	-0,5

Fontes: OE de 2008 e 2009, DGCI, DGAIEC e CGE de 2008.

Relativamente aos valores das previsões verificaram-se desvios muito acentuados em todos os impostos, tanto em valores absolutos como relativos. Em valores absolutos, a despesa fiscal foi subestimada em € 173,7 milhões, com relevo para os desvios de € 172,8 milhões (59,4%) no IRC e de € 80 milhões (125,4%) no Imposto Automóvel/Imposto sobre Veículos (IA/ISV).

Quanto aos valores das estimativas destaca-se o desvio de 49,6% verificado no Imposto sobre o Valor Acrescentado.

A.3) Peso da despesa fiscal na receita dos impostos

No quadro e no gráfico seguintes apresenta-se o peso percentual da despesa fiscal na receita dos respectivos impostos.

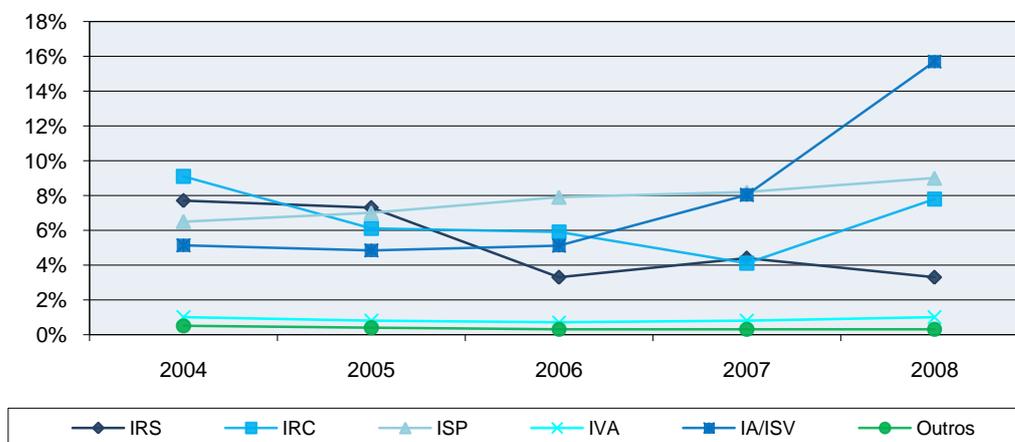
Quadro II.25 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto

(em percentagem)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
IRS	7,7	7,3	3,3	4,4	3,3	5,1
IRC	9,1	6,1	5,9	4,1	7,8	6,5
ISP	6,5	7,0	7,9	8,2	9,0	7,7
IVA	1,0	0,8	0,7	0,8	1,0	0,8
IA/ISV	5,1	4,8	5,1	8,0	15,7	7,4
IT	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
IABA	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Total	4,7	4,0	2,9	3,2	3,8	3,7

Fonte: CGE.

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



No período considerado a despesa fiscal representou, no conjunto dos impostos, em média, 3,7% da receita. Em 2008, o peso da despesa fiscal na receita dos respectivos impostos foi de 3,8%.

A despesa fiscal do ISP apresentou, em termos médios, o maior peso relativo face à receita (7,7%), com relevo, ainda, para o peso relativo da despesa no IA/ISV (7,4%) e no IRC (6,5%). Em 2008 foi no IA/ISV que o peso da despesa fiscal assumiu maior relevância (15,7%).

B) Observações e Recomendações

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

A despesa fiscal relevada na Conta Geral do Estado de 2008, apesar de se encontrar quantificada e caracterizada de acordo com o classificador dos benefícios fiscais, continua a não ser integral e a não se encontrar suficientemente discriminada por modalidade técnica e por função do benefício fiscal, em prejuízo do seu controlo e avaliação.

As limitações da informação neste âmbito contribuem também para os acentuados desvios verificados entre as previsões orçamentais e a despesa fiscal efectiva.

Recomendação 28 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda ao Governo que aperfeiçoe o processo de apuramento da despesa fiscal, designadamente a sua rigorosa discriminação por modalidade técnica e por função do benefício, bem como os métodos de previsão orçamental.



2.5.2.2 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

A) Visão Global

A.1) Enquadramento

Os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais¹, foram objecto de uma auditoria dirigida à análise dos respectivos procedimentos de concessão e de controlo, os quais competem à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, na qualidade de entidades gestoras, e à Direcção-Geral dos Impostos².

Nos termos do regime jurídico previsto no referido Estatuto podem obter benefícios fiscais dois tipos de projectos: os projectos de investimento em unidades produtivas em território nacional e os projectos de investimento directo efectuados por empresas portuguesas no estrangeiro, desde que reúnam as demais condições previstas nos respectivos diplomas regulamentares.³

Para beneficiarem daquele regime as empresas promotoras dos investimentos devem apresentar, devidamente caracterizado e fundamentado, o processo de candidatura aos benefícios fiscais junto das respectivas entidades gestoras que, por sua vez, submetem o processo devidamente instruído, acompanhado do respectivo parecer técnico, à Direcção-Geral dos Impostos.

No domínio dos contratos de investimento com benefícios fiscais existem dois tipos contratuais distintos, o contrato de investimento – contrato principal – sujeito à disciplina do direito privado e o contrato de benefícios fiscais – anexo àquele – regulado pelo direito público e pela jurisdição tributária.

A.2) Análise das candidaturas aos benefícios fiscais

O regime de benefícios fiscais contratuais à internacionalização das empresas portuguesas tem-se revelado ineficaz. Desde o seu início, em Janeiro de 1999, e até Março de 2009, foram apresentadas 108 candidaturas, mas apenas foram celebrados oito contratos com cinco promotores e, após 2006, foram unicamente apresentadas oito candidaturas e não foi assinado nenhum contrato.

Durante aquele período, o sucessivo indeferimento, a progressiva diminuição das candidaturas e o reduzido número de contratos deveriam ter suscitado a necessidade da especial avaliação daquele regime e da intervenção tempestiva do legislador na sua alteração⁴.

O regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo, de Janeiro de 2006 a Março de 2009, foi objecto de 126 candidaturas, a maioria das quais ainda se encontrava pendente de análise

¹ Artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, republicado pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de Junho.

² Relatório de Auditoria n.º 43/2009-2.ª Secção aprovado pelo Tribunal, em 25 de Novembro de 2009.

³ Durante o período de incidência desta auditoria (2006 a 2008) os termos, as condições e os procedimentos para a atribuição dos benefícios fiscais ao investimento produtivo e à internacionalização das empresas portuguesas encontravam-se regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro, respectivamente. Estes diplomas foram recentemente revogados pelo Decreto-Lei n.º 249/2009 (Código Fiscal do Investimento) e pelo Decreto-Lei n.º 250/2009, ambos de 23 de Setembro.

⁴ O que apenas ocorreu com a publicação do Decreto-Lei n.º 250/2009, de 23 de Setembro.

pelas entidades gestoras. Esta situação reflecte a ineficiência dos respectivos procedimentos e falta de qualidade da instrução dos processos, o que obriga a pedidos de esclarecimento complementares, com o subsequente agravamento dos tempos e dos custos de decisão.

As entidades gestoras e a administração fiscal não cumpriram os prazos previstos na lei para a análise e decisão das candidaturas aos benefícios fiscais.

A.3) Acompanhamento e fiscalização dos contratos

No âmbito do controlo dos contratos relativos à internacionalização, verificou-se que os excessivos tempos gastos na análise e na decisão das respectivas candidaturas conduziram à subsequente falta de acompanhamento do cumprimento dos objectivos dos contratos pelas entidades gestoras, as quais apenas elaboraram relatórios no final dos respectivos períodos de vigência. Por sua vez, os serviços de inspecção da administração fiscal também não efectuaram o acompanhamento tempestivo dos beneficiários.

Quanto ao acompanhamento dos contratos de investimento produtivo, os serviços de inspecção revelaram uma deficiente articulação, com prejuízo para a tempestividade e eficiência das respectivas intervenções. Considerando os contratos celebrados e os anos para a medição dos objectivos fixados nos mesmos, o grau de realização de acções inspectivas foi de apenas 28,1%.

A Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal revelou um grau de realização de 61,2% no acompanhamento dos contratos ao investimento produtivo e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação não realizou o acompanhamento de nenhum dos respectivos contratos.

A.4) Quantificação da despesa fiscal

O controlo realizado pelas entidades gestoras e pela administração fiscal revela-se ineficiente e ineficaz, face à necessidade de uma rigorosa quantificação da despesa fiscal.

A falta de fiabilidade da informação relativa à utilização dos benefícios fiscais contratuais dificulta a elaboração de previsões e de estimativas, em prejuízo do processo de elaboração orçamental. Em 2008, verificou-se um desvio de € 28,4 milhões (405,7%) entre as previsões orçamentais (€ 7,0 milhões) e a despesa fiscal efectiva (€ 35,4 milhões) registada na Conta Geral do Estado.

A.5) Indicadores gerais sobre o investimento produtivo

Um dos principais objectivos dos incentivos fiscais ao investimento contratual consiste na realização de investimento produtivo em território nacional, incluindo a atracção de investimento externo.

De entre os factores que, em regra, são invocados pelos investidores e analistas para a perda de competitividade da economia nacional destacam-se a qualificação de mão-de-obra, a fiscalidade e a eficiência da administração pública. Esta última condicionante foi, em parte, confirmada pelos resultados da auditoria ao nível dos procedimentos de decisão e de controlo, os quais, por sua vez, foram afectados pelas alterações verificadas no âmbito das entidades gestoras que, em apenas seis anos, foram objecto de sucessivos processos de reestruturação, fusão e extinção.



B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

As entidades gestoras e a administração fiscal, em regra, não cumpriram os prazos previstos na lei para a análise e decisão das candidaturas. As entidades gestoras não deram também cumprimento tempestivo à disposição legal que determina a obrigatoriedade de envio à Direcção Geral dos Impostos dos relatórios anuais de verificação do cumprimento dos objectivos contratuais.

De acordo com a Lei geral tributária a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal. Contudo, os contratos de concessão de benefícios fiscais não prevêm o montante global dos benefícios atribuídos, indicando apenas o limite máximo do crédito fiscal em IRC.

Recomendação 29 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda ao Governo que determine a quantificação, em cada contrato, do montante máximo do benefício fiscal por imposto, dando efectivo cumprimento ao disposto na Lei Geral Tributária.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Os critérios de medição do grau de cumprimento dos objectivos contratuais não são aplicados de forma uniforme pelas entidades intervenientes com efeitos ao nível das conclusões sobre o cumprimento dos contratos e consequente utilização dos benefícios fiscais.

No âmbito do processo de concessão e controlo dos benefícios fiscais contratuais foram identificadas insuficiências nos sistemas de informação das entidades gestoras e da administração fiscal que reduzem a eficiência e a eficácia das respectivas intervenções, e em relação às quais o Tribunal formulou recomendações no respectivo relatório de auditoria.

CAIXA 2 – ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO EM PORTUGAL DO PLANO DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO EUROPEIA

Em resposta ao eclodir da crise financeira internacional a Comissão Europeia apresentou a 26 de Novembro de 2008 um conjunto de medidas destinadas ao relançamento da economia europeia, originando o Plano Europeu de Recuperação Económica aprovado pelo Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008. Este Plano reitera as directrizes e as prioridades previstas na Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego, tendo a Comissão convidado os Estados Membros a intensificarem, na óptica da supervisão multilateral o intercâmbio de boas práticas.

Aquelas medidas centram-se em dois pilares: (i) a injeção de poder de compra na economia, destinada a fomentar a procura e a estimular a confiança; (ii) e o reforço da competitividade da Europa a longo prazo.

Neste contexto, as instituições superiores de controlo, na reunião do Comité de Contacto de Dezembro de 2008, decidiram proceder ao acompanhamento das medidas adoptadas por cada Estado-Membro para atenuar os efeitos da crise económica e financeira.

Neste seguimento, o Tribunal de Contas inscreveu no seu Programa de fiscalização para 2009 a acção de “Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia”, iniciada em 2009, abrangendo, previsivelmente, o período de 2008/2010, com vista ao acompanhamento sistemático das medidas adoptadas e o seu impacto na economia portuguesa, cujos resultados constarão de relatórios a elaborar periodicamente. Foi já aprovado o primeiro¹, que incidiu especialmente sobre as medidas tomadas em 2008 (sistema financeiro e Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado).

No âmbito nacional e enquadradas com o Plano Europeu de Recuperação Económica, o Governo Português aprovou medidas dirigidas:

- ao sector financeiro - concessão de garantias pessoais do Estado, recapitalização das instituições de crédito e a nacionalização do Banco Português de Negócios;
- às empresas - programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado, medidas fiscais e apoio especial à actividade económica, exportações e Pequenas e Médias Empresas;
- ao emprego;
- às infra-estruturas e energia - modernização da infra-estrutura tecnológica redes de banda larga de nova geração, energia sustentável e modernização das escolas.

Em 2008 foram adoptadas as medidas de apoio ao sector financeiro e, ao nível do apoio às empresas, o Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado, de cuja execução em 31 de Dezembro de 2008 aqui se dá breve nota.

As restantes foram decididas em 2009 e encontram reflexo no Programa orçamental iniciativa para o investimento e o emprego e no regime fiscal de apoio ao investimento².

¹ Relatório de Auditoria n.º 53/09-2.ª Secção, aprovado em 15 de Dezembro, referente às medidas adoptadas em 2008 e com reporte a 30 de Junho de 2009.

² Criados através da Lei n.º 10/2009, de 11 de Março, que aprovou as alterações ao Orçamento de Estado de 2009.



Sistema Financeiro

- Através da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, o Estado aprovou a concessão de garantias extraordinárias ao sector financeiro até ao montante máximo de € 20.000 milhões.

Até 31 de Dezembro de 2008 foram concedidas garantias extraordinárias do Estado para reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, a que acresce a garantia ao empréstimo contraído pelo Banco Privado Português¹ conforme se pode observar do quadro seguinte:

Quadro II.26 – Garantias – 31 de Dezembro de 2008

(em milhões de euros)

Banco Mutuário	Montante autorizado	Montante utilizado	Modalidade	Legislação
CGD	1 250	1 250	Obrigacionista	Lei 60-A/2008
BES	1 500		Obrigacionista	
BCP	1 500		Obrigacionista	
BANIF	50	50	Obrigacionista	Lei 112/97
BPP	450	450	Mútuo (diversos)	
Total	4 750	1 750		

Fonte: Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças publicados em Diário da República e informação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

A garantia requerida ao Estado pelo Banco Privado Português, SA, teve por base a ruptura ao nível da liquidez do banco, correlacionada com a crise generalizada dos mercados, tendo sido prestadas contragarantias, sob a forma de penhor (bens móveis do BPP e instrumentos financeiros e direitos de crédito sob a forma de aberturas de crédito em conta corrente, contratos de financiamento, descobertos bancários e outros créditos em resultado de operações de concessão de crédito a clientes e outros terceiros do Banco Privado Português e do BPP Cayman) e de hipoteca (quatro imóveis).

O empréstimo garantido destinou-se, exclusivamente, a fazer face a responsabilidades do passivo registadas no balanço do Banco Privado Português, à data de 24 de Novembro de 2008. Não obstante, verificou-se que o mesmo foi utilizado para fazer face às obrigações contratuais daquele banco, do BPP Cayman e do BPP Espanha.

- Na Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, previu-se a possibilidade de reforçar a solidez financeira das instituições de crédito através de operações de capitalização com recurso a investimento público, com natureza subsidiária e temporária, sendo aplicáveis a capitalizações efectuadas até 31 de Dezembro de 2009, até ao limite global de € 4.000 milhões.

Até 31 de Dezembro de 2008 não houve execução desta medida.

¹ Ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

- A nacionalização de todas as acções representativas do capital social do Banco Português de Negócios operou-se através da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, as quais se consideraram transmitidas para o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, livres de quaisquer ónus ou encargos, sendo a gestão do banco atribuída à Caixa Geral de Depósitos. Aos titulares das participações sociais foi reconhecido o direito à indemnização quando devida, tendo como referência o valor dos respectivos direitos avaliados à luz da situação patrimonial e financeira da entidade à data da nacionalização, devendo para o efeito, o Governo promover a avaliação a efectuar, pelo menos, por duas entidades independentes.

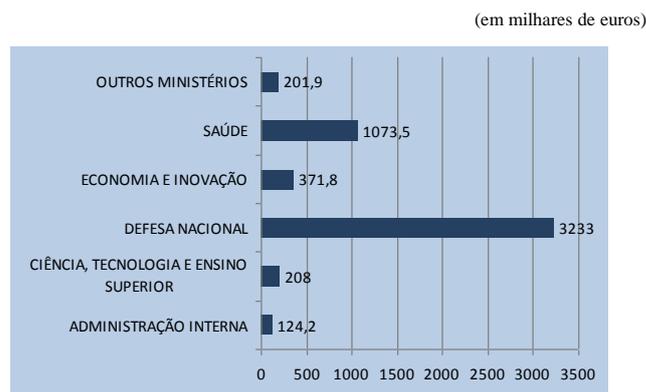
Até 31 de Dezembro de 2008 a nacionalização do Banco Português de Negócios não acarretou encargos directamente suportados pelo Estado. No entanto, há riscos inerentes que, no caso, dependerão da capacidade do banco gerar meios monetários suficientes para fazer face aos compromissos assumidos.

Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado

O Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado¹ destina-se a proceder aos pagamentos a credores privados das dívidas vencidas do Estado, tendo sido previstas três medidas: a criação do balcão único para as dívidas da administração directa e indirecta do Estado; a reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde para as dívidas do Serviço Nacional de Saúde; a criação de uma segunda fase de candidaturas de acesso à linha de financiamento de médio e longo prazos a conceder às regiões autónomas e aos municípios para as dívidas destes.

- À data de 31 de Dezembro de 2008, a dívida reclamada pelos credores junto do balcão único ascendia a € 5.212,4 milhares, o que representou 6,6% do total reclamado até ao final do prazo fixado – 31 de Janeiro de 2009 (€ 79.312,9 milhares).

Gráfico II.17 – Balcão Único – Dívida reclamada a 31 de Dezembro de 2008



Fonte: Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

¹ Aprovado através de Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro.



- No que toca às dívidas a fornecedores das instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde, a medida adoptada pelo Governo traduziu-se na reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde¹ que consistiu, fundamentalmente, no alargamento do seu objecto aos fornecedores das instituições e dos serviços do Serviço Nacional de Saúde, e na participação dos hospitais pertencentes ao sector empresarial no capital do Fundo, através da subscrição de unidades de participação, até 31 de Dezembro de 2008, no montante de € 600 milhões, e na possibilidade de realização de adiantamentos àqueles hospitais, também para o pagamento aos seus fornecedores.

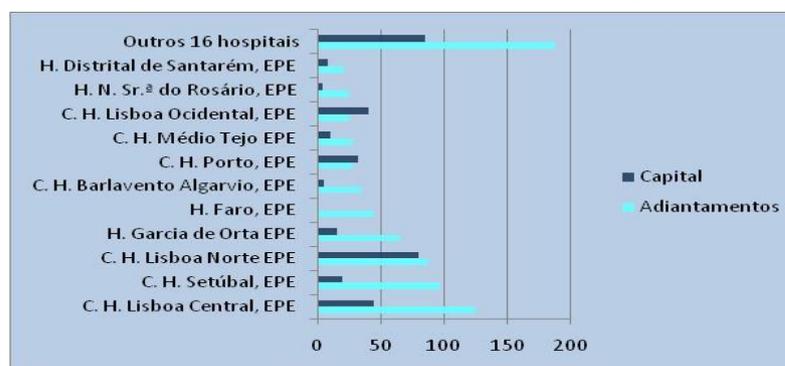
Em 19 de Dezembro de 2008, foi aumentado o capital do Fundo em cerca de € 566,9 milhões, inteiramente subscrito por hospitais com a natureza de entidades públicas empresariais, ficando com um capital de € 766,9 milhões.

Em 31 de Dezembro de 2008 encontravam-se € 764,9 milhões adiantados a 27 hospitais empresarializados². Os adiantamentos foram efectuados em 19 de Dezembro e tinham um prazo de reembolso de 180 dias. Dos hospitais empresarializados referidos, 25 eram subscritores do capital do Fundo, no valor de € 343,2 milhões, e beneficiavam de adiantamentos, no final do ano, no montante de € 704,7 milhões. Dois hospitais não subscritores do Fundo beneficiaram de adiantamentos e outros dez hospitais que subscreveram títulos de participação, no valor de € 223,7 milhões, não solicitaram adiantamentos.

O gráfico seguinte evidencia a participação no capital e os adiantamentos obtidos.

Gráfico II.18 – Capital e Adiantamentos a 31 de Dezembro de 2008

(em milhões de euros)



Nota: Cada um dos outros 16 Hospitais teve adiantamentos inferiores a € 20 milhões.

Fonte: Relatórios de Actividades do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, do ano de 2008

- No que respeita às dívidas das regiões autónomas e dos municípios foi fixada em € 1.250 milhões o limite para a linha de financiamento de médio e longo prazos³, dos quais € 500 milhões correspondem ao limite de financiamento para os empréstimos a conceder pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e € 750 milhões através de instituições de crédito. A execução desta medida repercutiu-se apenas em 2009.

¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 185/2006, de 12 de Setembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 228/2008, de 25 de Novembro.

² Em 2008 foram adiantados € 766,9 milhões, tendo um dos Centros Hospitalares amortizado no final do ano parte da dívida: amortização no valor de € 2 milhões.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008.

2.6 – Dívida Pública

Este ponto aborda, numa primeira parte, 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 legalmente capacitados para recorrerem ao crédito e, numa segunda parte, as responsabilidades do Estado e dos serviços e fundos autónomos por garantias prestadas, ou seja, a dívida garantida.

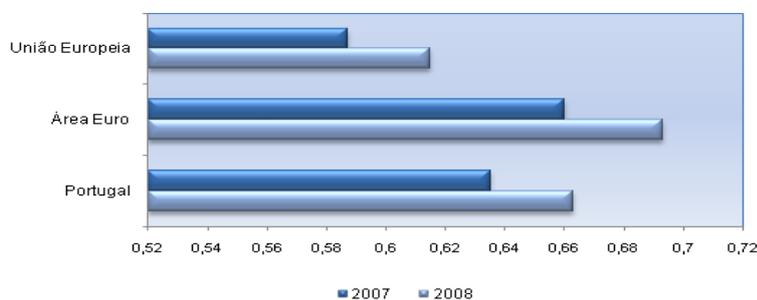
No entanto, ainda antes de se proceder à análise das referidas matérias, torna-se necessário fazer referência aos desenvolvimentos ocorridos em 2008 no contexto das finanças públicas europeias, em resultado da crise económica e financeira internacional.

Os nefastos efeitos da crise económica e financeira sentir-se-ão com maior incidência nos próximos anos, como, aliás, as previsões do Instituto Nacional de Estatística e do Banco de Portugal e as projecções da Comissão Europeia já indicam. Contudo, já em 2008, no âmbito das finanças públicas europeias, se verificaram aumentos dos défices públicos e dos rácios da dívida pública face ao produto interno bruto, em consequência do aumento da despesa e da diminuição das receitas. Esta evolução teve consequências imediatas na generalidade dos países da União Europeia, no que respeita aos rácios, de 3% e 60%, estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento para a relação com o produto interno bruto do défice orçamental e da dívida pública, respectivamente.

No caso concreto da dívida pública portuguesa, o limite estabelecido para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto, já em anos anteriores se encontrava ultrapassado, tendo-se agravado em 2008, com a conjuntura desfavorável provocada pela crise financeira.

Assim, o peso da dívida pública portuguesa no produto interno bruto passou de 63,5% para 66,3%¹, de 2007 para 2008, aumento idêntico ao observado nos países da União Europeia no mesmo período (+ 2,8 pontos percentuais²), mas inferior ao registado nos países da área Euro, que foi de + 3,3 pontos percentuais. É de salientar que, no conjunto dos Estados membros, esta evolução negativa fez com que o peso da dívida no produto interno bruto ultrapassasse em 2008 o limite de 60% previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento, como se apresenta no gráfico seguinte.

Gráfico II.19 – Evolução do rácio da dívida/produto interno bruto³



¹ Fonte: Eurostat – Statistical books – Government finance statistic – summary tables – 2/2009.

² Há a registar evoluções positivas nos rácios de sete países da União Europeia, que conseguiram diminuir o peso da dívida no produto interno bruto.

³ Valores da dívida pública calculados em termos de contabilidade nacional.



Com o agravamento da crise financeira e económica internacional verificado no 4.º trimestre de 2008, na sequência da falência do banco Lehman Brothers, instalou-se nos mercados o sentimento de que o risco de falência de algumas grandes instituições financeiras não podia ser negligenciado. Nesta conjuntura, a actuação do Instituto na gestão da dívida pública pautou-se, quase exclusivamente, por preocupações ligadas à gestão do risco de crédito, em detrimento da *performance* da carteira. Assim, foram autorizadas pelo Ministério das Finanças alterações às orientações para a gestão que permitiram reduzir a exposição a algumas contrapartes através do cancelamento de derivados financeiros (swaps de taxa de juro). A análise destas alterações e dos seus efeitos na gestão da dívida far-se-á no ponto seguinte.

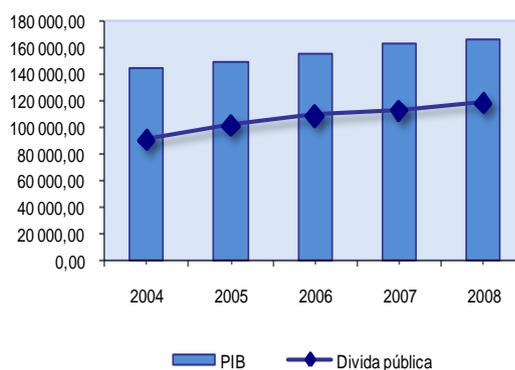
De referir, por último, que as medidas de combate à crise encetadas em 2008, tiveram consequências imediatas no rating da República, uma vez que logo em Janeiro de 2009 a agência Standard & Poor's (S&P) baixou a notação de rating da dívida pública da República portuguesa de "AA-" para "A+", por aquela agência considerar que o “plano anti-crise” então apresentado levaria ao aumento do défice orçamental e da dívida pública. Este corte, efectuado também em outros países da Zona Euro, é negativo para Portugal, pois deverá implicar juros mais elevados no financiamento externo.

2.6.1 – Dívida directa

A) Visão Global

No final de 2008, e numa óptica de contabilidade pública, o peso da dívida directa do Estado no produto interno bruto era de 71,3%, contra 69,1% no final de 2007, o que representa um agravamento de 2,2 p.p.. Este agravamento deveu-se ao aumento registado no *stock* da dívida directa, o qual não foi acompanhado pelo produto interno bruto, que apresentou no mesmo período um crescimento ligeiro de 1,8%. Em 31 de Dezembro de 2008, a dívida pública directa do Estado ascendia a € 118.462,7 milhões.

Gráfico II.20 – Evolução da dívida pública directa no produto interno bruto



No que respeita ao peso dos juros da dívida directa do Estado no produto interno bruto, não se verificaram alterações relativamente aos valores homólogos de 2007. Já os juros e as amortizações apresentaram pesos no produto interno bruto inferiores aos registados no ano anterior, o que se explica pelo reduzido aumento do valor das amortizações, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro II.27 – Peso dos juros e amortizações no produto interno bruto

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a) (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB (b) (4)	Juros+Amort./PIB (5)=(3)/(4)	Juros/PIB (6)=(1)/(4)
2007	4 707,8	86 730,4	91 438,2	163 190	56,0%	2,9%
2008	4 889,2	86 742,1	91 631,3	166 197	55,1%	2,9%

(a) Excluídos os juros corridos

(b) Fonte: CGE/2008

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes, verificou-se uma diminuição de 0,1 pontos percentuais, em resultado dos juros terem tido um acréscimo percentual inferior ao registado nas despesas correntes. Por seu turno, dado que as receitas efectivas registaram uma diminuição, o peso dos juros naquele agregado sofreu um acréscimo de 0,5 pontos percentuais, como se evidencia:

Quadro II.28 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a)	Despesas correntes (b)	Receitas efectivas (b)	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2007	4 707,8	41 296,4	40 939,0	11,4%	11,5%
2008	4 889,2	43 172,5	40 856,4	11,3%	12,0%

(a) Excluídos os juros corridos

(b) Fonte: CGE/2008

A.1) Endividamento directo e financiamento

A dívida directa do Estado, excluindo a emitida por serviços e fundos autónomos, apresentou no último quinquénio (2004-2008) um crescimento médio anual de 6,9%, superior ao observado em 2008, em que o aumento em relação ao ano anterior foi de 5,0%.

Quadro II.29 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo SFA

(em milhões de euros)

Designação	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008	Variação (%)	
						Média anual	2007/2006
Dívida em moeda euro	90 368,10	101 386,30	108 202,20	112 538,70	117 540,20	6,8	4,4
Dívida em moeda não euro	371,00	371,70	354,30	265,40	922,50	25,6	247,6
Total	90 739,10	101 758,00	108 556,50	112 804,10	118 462,70	6,9	5,0

Importa, no entanto, referir que parte (9,9%) do valor apresentado para a dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro de 2008 se encontrava na posse de organismos da administração pública central designadamente, o sector da segurança social, o qual detinha títulos de dívida pública no valor de € 4.399,2 milhões (+19,3% do que no ano anterior), como a seguir se apresenta:



Quadro II.30 – Dívida efectiva do Estado

(em milhões de euros)

Descrição	31-12-2007	31-12-2008	Variação	
			valor	%
Dívida directa, excluindo SFA	112 804,1	118 462,7	5 658,6	5,0
Dívida dos serviços e fundos autónomos	170,4	197,8	27,4	16,1
Subtotal (1)	112 974,5	118 660,5	5 686,0	5,0
CEDIC detidos por entidades do sector público administrativo	3 355,9	3 984,3	628,4	18,7
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços integrados	0,5	0,5	0,0	0,0
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços e fundos autónomos	3 206,9	3 416,1	209,2	6,5
Títulos de dívida pública detidos pelo sector da segurança social	3 689,0	4 399,2	710,2	19,3
Subtotal (2)	10 252,3	11 800,1	1 547,8	15,1
Dívida directa efectiva (1)-(2)	102 722,2	106 860,3	4 138,1	4,0

A Lei do Orçamento do Estado para 2008 estabeleceu as condições gerais para a emissão de empréstimos e fixou o limite de endividamento líquido global directo para o financiamento da execução orçamental, em € 6.437,2 milhões¹, bem como limites para a dívida denominada em moeda não euro e para a dívida flutuante. Verificou-se que o limite para o endividamento global foi respeitado, sendo de notar que o teria sido ainda que não se tivessem em conta, como dispõe a Lei do Orçamento do Estado, e ao contrário do considerado pelo Governo na Conta Geral do Estado, as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios de reembolso incorridos.

O volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2008, cerca de € 5.760 milhões, excedeu as previsões constantes do programa de financiamento em cerca de € 53 milhões (+0,9%), tendo-se emitido e amortizado ligeiramente mais do que o previsto. Os instrumentos utilizados em 2008 para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as Obrigações do Tesouro a taxa fixa e, em menor grau, os Bilhetes do Tesouro.

Alegando a necessidade de adequar a estrutura de remuneração dos certificados de aforro ao seu nível de risco, o Governo criou uma nova série destes certificados², designada série C, e encerrou a série B a novas subscrições, tendo alterado também a forma de cálculo da taxa de juro base das séries A e B, o que implicou uma diminuição dessa taxa. Face à menor atractividade do novo regime dos certificados de aforro, o encaixe das emissões efectuadas em 2008 registou uma diminuição significativa, na ordem dos 46,3%, relativamente ao ano anterior, passando de € 1.388,2 para € 745,9 milhões. Por outro lado, as amortizações efectuadas em 2008, no montante de € 2.279,9 milhões, registaram um acréscimo ainda mais significativo, na ordem dos 80,9%, relativamente às observadas no ano anterior.

Desta forma, no ano em apreço, os certificados de aforro tiveram um contributo líquido negativo para o financiamento público, na medida em que os resgates foram superiores ao somatório dos juros capitalizados com as novas subscrições. Relativamente aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2008, que ascenderam a € 838,9 milhões, registaram, relativamente a 2007, um aumento de apenas 1,4%, muito inferior ao observado em anos anteriores, o que se deve, essencialmente, às já referidas alterações à forma de remuneração.

Pela primeira vez, foram tomados fundos junto de outros estados da zona euro, tendo-se realizado seis operações de muito curto prazo, no montante total de € 530 milhões, amortizadas no próprio ano.

¹ Lei do Orçamento do Estado, artigo 109.º.

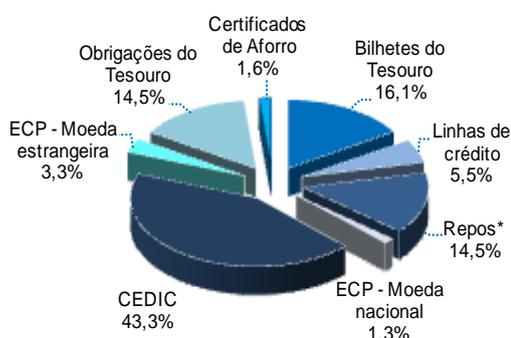
² Através das Portarias n.ºs 73-A/2008 e 73-B/2008, ambas de 23 de Janeiro.

Deve ainda mencionar-se que, de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, com base nos elementos fornecidos pelos organismos, a dívida dos serviços e fundos autónomos, atingia, no final de 2008, o valor de € 197,8 milhões.

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se, por instrumentos, o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento para 2008, adicionado ao valor do produto que transitou do ano anterior, no valor total de € 92.376,1 milhões. Deste valor, € 91.986,8 milhões, 99,6%, foram utilizados no financiamento de despesa orçamental, tendo transitado em saldo para 2009 cerca de € 389,3 milhões.

Quadro II.31 – Produto de empréstimos públicos em 2008

(em milhões de euros)



Instrumento	Valor
Bilhetes do Tesouro	14 827,8
Linhas de crédito	5 105,5
Repos a)	13 357,0
ECP - Moeda nacional	1 227,4
CEDIC	39 999,5
ECP - Moeda estrangeira	3 041,0
Obrigações do Tesouro	13 371,3
Certificados de Aforro	1 446,5
Total	92 376,1

a) Inclui valor que transitou em saldo do ano anterior

A.2) Operações de gestão da dívida

A gestão corrente da dívida pública Portuguesa, a cargo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, é enquadrada por objectivos gerais definidos pela Assembleia da República, por limites e regras estabelecidos anualmente na Lei do Orçamento do Estado 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, estando também autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros.

Porque se considerou indispensável, a partir do 4.º trimestre de 2008, reduzir a exposição a algumas contrapartes em termos de risco de crédito, em especial através do cancelamento de derivados financeiros (swaps de taxa de juro), foram submetidas à autorização da tutela alterações às orientações para a gestão que se traduziram na remoção do limite superior da duração da carteira de dívida, na suspensão dos limites individuais para aplicação de fundos junto da Caixa Geral de Depósitos e de soberanos da zona euro com rating AAA e na suspensão dos limites indicativos (indicadores complementares de risco) referentes ao perfil de refixing¹ da carteira face à carteira de referência.

¹ Alteração da taxa de juro relativa a determinado período, em operações com taxa variável.

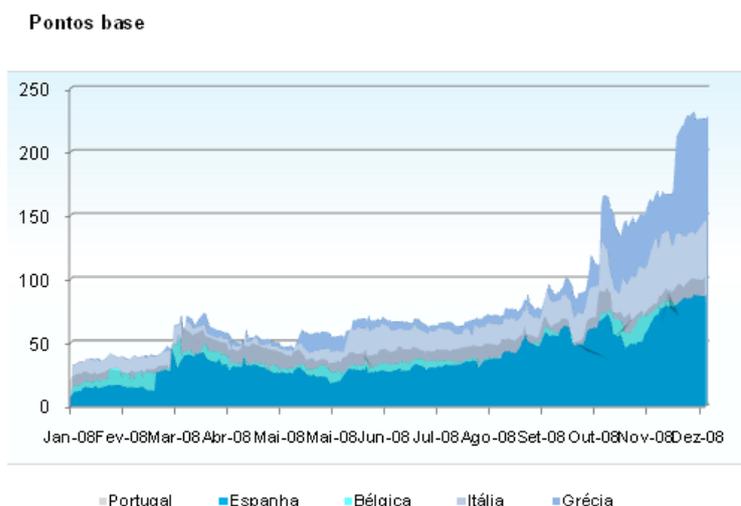


Em consequência das operações de cancelamento de swaps efectuadas no 4.º trimestre, a carteira de dívida terminou o ano de 2008 com uma duração significativamente superior à do benchmark, detendo um posicionamento longo, essencialmente, nos prazos dos 10 e 30 anos.

Nas operações de cancelamento de swaps efectuadas em 2008, registou-se um ganho total líquido para o Estado no montante de € 549,8 milhões. Os cancelamentos foram, sobretudo, de swaps contratados para cobertura de emissões de Obrigações do Tesouro nos prazos mais longos, aproveitando o sentido de descida das taxas de juro verificado desde então. Aliás, tendo o Estado ficado titular de um crédito sobre o *Lehman Brothers*, no montante de € 2,81 milhões, foram desencadeadas as diligências necessárias à sua recuperação.

No total do financiamento, a carteira real obteve sempre piores níveis de custo nas emissões face às obtidas pela carteira de referência, o que se deve, fundamentalmente, às piores condições registadas nas emissões de dívida de médio e longo prazo. Nas emissões ao longo do ano da carteira real, são de destacar os níveis obtidos no 4.º trimestre, onde um alargamento favorável de *spreads* registado nas emissões de curto prazo, particularmente visível nos Bilhetes do Tesouro, foi acompanhado por um alargamento desfavorável de *spreads* nas emissões de longo prazo. Na realidade, e no que se refere às Obrigações do Tesouro, assistiu-se a um alargamento significativo dos *spreads* face ao referencial da dívida alemã, consequência, segundo o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, da fuga dos investidores para activos mais seguros e líquidos, como os títulos alemães, em detrimento de outros títulos soberanos da zona euro, como se evidencia no gráfico seguinte. Na globalidade do ano, o *spread* médio das emissões face às taxas swap situou-se em 1,4 pontos base, traduzindo uma perda considerável face aos níveis de 2007¹.

Gráfico II.21 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão



Dados: yields em mercado secundário; Fonte: IGCP.

Na globalidade do ano de 2008, o custo da carteira foi superior ao do benchmark, em 38 pontos base, sendo assim desfavorável o desempenho da carteira face à carteira de referência.

¹ Cfr. ponto 6.5.6 do Volume II.

A.3) Amortizações e outros encargos da dívida

Em 2008, foram requisitados, por conta das dotações respectivas inscritas no Orçamento do Estado, € 91.157,3 milhões, mais € 463,0 milhões (+0,5%) do que em 2007, para fazer face a amortizações e encargos da dívida pública. O aumento referido ficou a dever-se, na sua maior parte, aos valores requisitados para fazer face às amortizações, que apresentaram um aumento de € 296,4 milhões, relativamente a 2007, mas também aos encargos correntes da dívida, em que se verificou um acréscimo de € 166,6 milhões.

Mantiveram-se as diferenças entre os valores inscritos na Conta Geral do Estado e os que constam da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida”, sendo que esta traduz mais fielmente os valores efectivamente pagos aos investidores, uma vez que nos da Conta se consideraram como pagamentos apenas os valores requisitados, não sendo consideradas as despesas que foram pagas utilizando saldos de dotações de anos anteriores, as despesas de juros reembolsadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das privatizações, bem como os juros corridos, e nos dois últimos anos, os rendimentos obtidos em aplicações de tesouraria utilizados no pagamento de juros.

De salientar, no entanto, que a Conta Geral do Estado de 2008 passou a incluir dois mapas da conta de gerência “IGCP - Encargos da dívida”¹, os quais espelham a despesa com juros e amortizações, de forma discriminada, bem como o resultado das operações de derivados, vindo ao encontro das recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres no sentido de serem evidenciadas as excepções às regras da não compensação e da não consignação.

O quadro e gráfico seguintes reflectem a evolução das despesas com a dívida pública, destacando-se, em 2008, o crescimento pouco significativo das amortizações comparativamente com anos anteriores, em que a respectiva curva apresentava forte inclinação.

Quadro II.32 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública

(em milhões de euros)

Amortizações e encargos	2004	2005	2006	2007	2008	Variação (%)	
						Média anual	2008/2007
Amortizações	28 968,6	45 590,0	50 960,7	86 730,4	86 742,1	31,5	0,0
Juros a)	3 732,0	3 943,2	4 372,6	4 707,8	4 889,2	7,0	3,9
Outros encargos	18,0	30,5	31,0	24,1	29,6	13,3	23,0
Total	32 718,6	49 563,7	55 364,3	91 462,3	91 661,0	29,4	0,2

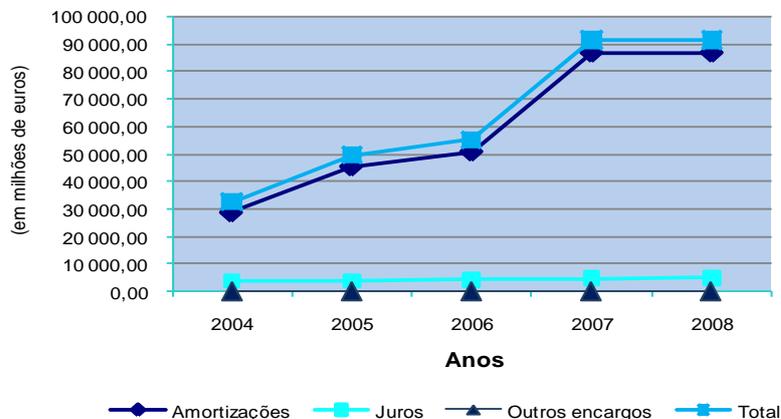
a) Excluídos os juros corridos

Fonte: Conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida”

¹ Mapas 26-C e 26-D.



Gráfico II.22 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública



Por último, é de referir que, à semelhança de anos anteriores, as despesas contabilizadas como “Outros encargos” incluem a comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público. Como se observa no quadro seguinte, esta comissão tem anualmente um peso muito elevado no total dos encargos inscritos na alínea B), e tem merecido reservas por parte do Tribunal em anteriores Pareceres, não só pela sua contabilização, mas também pela forma como é fixada.

A inclusão da comissão de gestão nos outros encargos com a dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica “4.1.0 – Operações da dívida pública” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do Sector Público Administrativo.

Quadro II.33 – Evolução das despesas com os serviços da dívida e a comissão de gestão

(em milhões de euros)

Anos	Total	Despesas com serviços da dívida		Comissão de gestão	
		Valor	%	Valor	%
2004	17,9	9,4	52,6	8,5	47,4
2005	30,5	21,6	70,8	8,9	29,2
2006	31,0	20,8	67,1	10,2	32,9
2007	24,0	12,9	53,8	11,1	46,2
2008	29,6	18,1	61,2	11,5	38,8
Variação (%)	Média anual	17,7		7,9	
	2008/2007	40,4		3,7	

Fonte: Conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida”, dos respectivos anos

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Autorização para realização de operações de gestão da dívida

A autorização para realizar operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública concedida ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público pela Lei do Orçamento¹ não é compatível com o disposto no Regime geral da emissão da dívida pública², que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações. No entanto, a Lei do Orçamento para 2009 acolhe já a recomendação do Tribunal sobre esta matéria, sendo concedida ao Governo a faculdade de delegar a competência para a realização daquelas operações.

B.1.2) Parecer do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público para a contracção de dívida

No final de 2008, a Caixa Geral de Aposentações obteve um financiamento de curto prazo da Caixa Geral de Depósitos, de cerca de € 97,0 milhões, o qual foi amortizado em 31 de Dezembro do mesmo ano. Para além dos organismos públicos se deverem financiar prioritariamente junto do Tesouro, a Caixa Geral de Aposentações, ao não ter obtido o parecer prévio favorável do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público a que estava obrigada, mesmo tratando-se de dívida flutuante, não observou as normas aplicáveis neste domínio.

B.1.3) Classificação económica dos CEDIC

No ano em apreço, ao contrário do ocorrido em 2007, o produto da emissão de CEDIC foi correctamente classificado no capítulo 12 – “Passivos Financeiros”, Grupo 02 – “Títulos a curto prazo”, embora por um valor superior ao devido, mas integralmente incluído em “Administração Pública – Administração Central - Estado”. Ora, uma vez que aqueles títulos foram tomados por serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais, na classificação daquela receita deveria ter-se feito a discriminação por “Administração Pública – Administração Central – Serviços e fundos autónomos” e “Sociedades e quase-sociedades não financeiras”, de forma a respeitar o classificador económico das receitas e despesas públicas.

B.1.4) Classificação económica das despesas com amortizações e juros da dívida

No que respeita à classificação das despesas com amortizações e juros, foi utilizada, mais uma vez, uma única classificação económica para os Passivos Financeiros, bem como para os juros, não sendo feitas as distinções previstas na lei no que respeita aos subagrupamentos e às rubricas, nem sendo correctamente identificados os sectores institucionais envolvidos, o que implica também distorções relativamente aos valores da dívida de médio e longo prazo e da consolidação de contas do sector público administrativo. Em 2008 não houve alterações significativas a este procedimento mas, no

¹ Artigo 115.º.

² Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, artigo 13.º, n.º 1.



âmbito do contraditório, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e a Direcção-Geral do Orçamento referiram que esta recomendação foi acolhida em 2009¹.

B.1.5) Excepções à regra da não-compensação

Nos dois últimos anos (2007 e 2008) a Lei do Orçamento do Estado incluiu uma alínea² que alargou a excepção ao princípio da “não compensação” prevista para os derivados financeiros, às “(...) receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado (...)”, de forma que tais receitas pudessem ser também abatidas às despesas com juros da dívida pública directa do Estado. Contudo, não se tratando de fluxos financeiros directamente associados a operações de gestão da dívida pública directa, mas de juros recebidos por aplicações de disponibilidades de tesouraria, não é possível fazer uso de tal excepção no respectivo registo, por não integrar a previsão da Lei de enquadramento orçamental³.

Recomendação 30 – PCGE/2008

Pelos motivos apontados, recomenda-se que a Assembleia da República diligencie para que tal norma, que permite a realização de tais compensações, não seja incluída em futuras Leis do Orçamento do Estado.

B.1.6) Comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

Pelas razões já explicitadas, 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 distorções⁴.

Recomendação 31 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

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

B.2.1) Dívida assumida pelo Estado

O Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em execução de garantia prestada a um empréstimo contraído pela Casa do Douro junto de um sindicato bancário liderado pela Caixa Geral de Depósitos, assumiu a totalidade da dívida vincenda desse empréstimo à data de 31 de Dezembro de 2008, no montante de € 41,2 milhões, acordando ao mesmo tempo com a Caixa Geral de Depósitos o pagamento desse montante em 17 prestações semestrais, de igual valor. Contudo, apesar de, na sequência da assunção da dívida, aquele valor ter passado a integrar a dívida directa do Estado, o mesmo não foi incluído no *stock* da dívida⁵.

¹ Cfr. ponto 6.7.2 do Volume II.

² No que respeita à Lei do Orçamento do Estado para 2008, alínea c) do n.º 3 do art. 116.º e à Lei do Orçamento do Estado para 2007, alínea c) do n.º 3 do art. 124.º.

³ Cfr. ponto 6.5.6 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 6.7.2.2.2 do Volume II.

⁵ Cfr. ponto 6.8.2 do Volume II.

B.2.2) Operações de reporte

Em 2008, as operações de reporte, quer se destinassem ao financiamento da execução orçamental (*Repos* de financiamento), quer à dinamização da negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, deixaram de estar sujeitas a limites específicos, sendo imputadas, conforme a sua natureza, aos limites orçamentais fixados para a emissão de dívida fundada ou de dívida flutuante. Esta alteração de regime merece alguma reserva, no que respeita às operações de reporte para *Market Makers* do Mercado Especial da Dívida Pública, e tendo em conta que tais operações são realizadas a solicitação destes e não se destinam ao financiamento orçamental, na medida em que permite que tais operações passem a constituir dívida fundada, não parecendo aconselhável que as mesmas, pelas referidas características, devam influenciar o *stock* da dívida pública no final do ano¹.

B.2.3) Incorrecta classificação de despesas com activos financeiros

A despesa com amortizações de médio e longo prazo está sobreavaliada em € 214,5 milhões, em virtude de se encontrar incorrectamente classificada, como encargo da dívida pública, a aquisição pelo Estado das unidades de participação (tipo A) do Fundo Margueira. A despesa associada a esta operação foi contabilizada não como activo financeiro (no agrupamento 09), mas como passivo financeiro (no agrupamento 10), razão pela qual as amortizações estão sobreavaliadas naquele montante.

B.2.4) Incorrecta contabilização de receitas creditícias transitadas de anos anteriores

O produto dos empréstimos, quer sejam de médio e longo prazo, quer sejam de curto prazo, incluindo CEDIC e certificados de aforro, é contabilizado numa única conta de operações específicas do Tesouro “Produto de empréstimos 2008 – Homebanking”, podendo inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros, quando não são convertidas na íntegra em receita orçamental. Em 2008, a receita orçamental proveniente da emissão de CEDIC é superior em € 212,3 milhões aos certificados deste tipo emitidos no ano anterior, incluindo o período complementar, o que significa que este valor resulta não só da emissão daqueles títulos, mas também do saldo que transitou de 2007, o qual provinha de *Repos* emitidos no período complementar do mesmo ano.

Recomendação 32 – PCGE/2008

Recomenda-se, mais uma vez, a criação de contas, por tipo de dívida e investidor, de modo a viabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros.

¹ Cfr. ponto 6.2.1.4 do Volume II.



B.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.3.1) Suspensão de limites constantes das Orientações para a gestão da carteira de dívida pública

Até ao final do 3.º trimestre de 2008, a duração da carteira de dívida pública foi acompanhando a duração da carteira de referência, tendo-se cumprido os limites constantes das orientações para a gestão, os quais determinavam que a duração da carteira efectiva não se poderia afastar da duração da carteira de referência em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima. No 4.º trimestre, em resultado das operações de cancelamento de swaps, a duração da carteira aumentou de forma significativa face ao referencial, situando-se no final de 2008 em 4,59 anos contra 3,46 anos da carteira de referência (diferença de 1,13 anos). Esta situação apenas foi permitida pelo facto do limite superior da duração da carteira ter sido suspenso, com a autorização da tutela¹.

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

O Tribunal considera que seria de ponderar, como forma de incentivar a utilização do AforroNet e simultaneamente diminuir as despesas com a expedição de extractos via postal, o alargamento de 3 para 6 meses da periodicidade de envio daqueles extractos, medida que também estaria de acordo com os princípios de responsabilidade ambiental e de *e-governance*².

Recomendação 33 – PCGE/2008

Apesar de o Governo não se ter manifestado receptivo a esta proposta, o Tribunal de Contas mantém a recomendação no sentido de se aumentar a periodicidade do envio por via postal dos extractos das contas de aforro.

2.6.2 – Dívida garantida

A) Visão Global

A.1) Garantias concedidas a financiamentos

Em 2008, ao abrigo do regime geral, foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, sete garantias pessoais, no montante total de € 953,5 milhões, incluindo uma garantia ao Banco Privado Português.

No âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira e de disponibilização de liquidez nos mercados financeiros foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, quatro garantias pessoais, no montante total de € 4.300 milhões. Os pedidos de concessão de garantia foram apresentados ao Banco de Portugal e ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público³, que procederam à sua apreciação, tendo os mesmos proferido propostas de decisão favoráveis.

¹ Cfr. ponto 6.5.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.7.2.2.2 do Volume II.

³ Nos termos da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, e da Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de Outubro.

O diploma de nacionalização do Banco Português de Negócios¹ previa que o Estado pudesse conceder garantias às operações de crédito ou de assistência de liquidez a favor daquele banco, até à data da aprovação pelo Governo dos objectivos de gestão. A Caixa Geral de Depósitos, na qualidade de gestora do Banco Português de Negócios, solicitou a prestação da garantia do Estado a um programa de papel comercial no montante de € 2.000 milhões, o que foi autorizado por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

No ano de 2008, o Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram € 17,5 milhões.

Verificou-se, em termos globais, um aumento significativo das responsabilidades assumidas por garantias prestadas, no valor de € 5.386,3 milhões (+52,2%), e um aumento mais moderado das responsabilidades efectivas, de € 1.790,3 milhões (+18,7%), tendo esta evolução ficado a dever-se, sobretudo, ao acréscimo resultante das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro.

Foi respeitado o limite de € 2.500 milhões fixado na Lei do Orçamento para as garantias concedidas ao abrigo do regime geral, incluindo as respeitantes ao Banco Português de Negócios, representando o saldo por utilizar apenas cerca de 3,8% daquele limite, o que contrasta com o observado no ano anterior, em que o saldo por utilizar ascendeu a 83%.

No que respeita às garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, verifica-se ter sido respeitado o limite de € 20.000 milhões², destinando-se o saldo por utilizar, no valor de € 14.950 milhões, à concessão extraordinária de garantias em 2009, nos termos da respectiva Lei orçamental (artigo 148.º).

A.2) Garantias prestadas no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento

De acordo com informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em 2008 foram garantidos pelo Estado 12 contratos de seguro no âmbito de apólices individuais da COSEC - Companhia de Seguros de Crédito, SA, no montante global de € 137,5 milhões, sendo 5 de seguros de crédito à exportação, 5 de seguros de créditos financeiros e 2 de seguros de investimento³.

No final de 2008, as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 486 milhões, representando um acréscimo de cerca € 145,5 milhões (+42,7%) face ao ano anterior. O referido acréscimo explica-se, no essencial, pela variação registada nos seguros de créditos financeiros, em que se verificou um aumento de € 140,2 milhões (+46,8%).

A maior exposição do Estado continua a verificar-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, com especial relevo para Angola, que continua a dominar (83,2%), seguindo-se Cabo Verde (8,6%).

Das variações destas responsabilidades relativamente ao ano anterior, destaca-se o importante aumento verificado nas responsabilidades relativas a Angola, que passaram de € 254,6 milhões, no final de 2007, para € 403,4 milhões, no final de 2008, já que, no quadro da Convenção assinada em 2004 entre

¹ Lei n.º n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro.

² Fixado na Lei n.º 60-A/2008, artigo 10.º.

³ Cfr. ponto 6.9 do Volume II.



Portugal e aquele país, o limite para cobertura das operações foi reforçado em 2008, passando de € 300 para € 500 milhões.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Não publicação de despachos de concessão de garantias pelo Estado

Relativamente às operações de concessão de garantias ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, ao Metro do Porto e à Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E., não foram publicados os respectivos despachos de autorização das garantias, como decorre da lei¹.

B.1.2) Despacho de concordância da tutela técnica à concessão de garantias

Na concessão de uma garantia à Águas de Portugal, SA, não foi elaborado o parecer da tutela técnica legalmente previsto², tendo sido apenas proferido, por parte dessa tutela, um despacho de concordância à realização da operação, pelo que, em rigor, não se observou o disposto na Lei a este respeito³.

B.1.3) Concessão de garantia ao Banco Privado Português

Da análise da documentação, e mesmo da argumentação apresentada em sede de contraditório, ressalta claramente que não era certa à data da concessão nem foi prevista e concretizada posteriormente, designadamente em cumprimento de plano de reestruturação, qualquer medida que alterasse a situação financeira do Banco Privado Português de forma a que este pudesse reembolsar o empréstimo garantido, e que era, e é ainda, previsível, que o Estado, se executada a garantia, terá de ser reembolsado através da execução dos bens dados como contragarantia por aquele banco. Ora, face ao previsto na lei, se à data da concessão da garantia já existia um elevado grau de probabilidade de que a garantia iria ser executada, é manifesto que não está verificado o requisito legal⁴ que exige que, aquando da concessão da garantia, haja segurança suficiente de que a obrigação a assumir irá ser cumprida pelo garantido, o que manifestamente não se verificava no caso do Banco Privado Português. Deste modo, a garantia em questão não poderia, à face da lei, ter sido concedida⁵.

¹ Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, artigo 15.º, n.º 2.

² Previsto no artigo 14.º da Lei n.º 112/97.

³ Cfr. ponto 6.8.1.1 do Volume II.

⁴ Lei n.º 112/97, artigo 9.º, n.º 1, alínea c).

⁵ Cfr. ponto 6.8.1.1.1 do Volume II.

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

B.2.1) Garantias prestadas ao Banco Português de Negócios

A existência de dois despachos de autorização das garantias prestadas pelo Estado ao Banco Português de Negócios, referindo-se o primeiro ao montante de € 815 milhões e o segundo ao valor remanescente, de € 1.185 milhões, ficou a dever-se ao facto de não existir limite disponível para que o montante total do programa pudesse ser autorizado ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008. Deste modo, a primeira parcela foi autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento para 2008 e a segunda ao abrigo da Lei do Orçamento para 2009. A declaração de garantia foi emitida pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças em 2 de Março de 2009, no montante de € 2.000 milhões, devendo assim considerar-se, ao contrário do que foi o entendimento da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, que a garantia em causa foi concedida apenas em 2009, integrando apenas nesse ano as responsabilidades assumidas do Estado, uma vez que independentemente da data da concessão e do limite anual considerado, as garantias só integram as responsabilidades do Estado aquando da emissão da correspondente declaração de garantia, critério que, aliás, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças sempre seguiu¹.

B.2.2) Valores das responsabilidades assumidas e efectivas por garantias prestadas

Os valores apurados pelo Tribunal, a título de responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, em 31 de Dezembro de 2008, por garantias concedidas, divergem dos apresentados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças na CGE, estando estes últimos sobreavaliados, uma vez que aquela Direcção-Geral incluiu incorrectamente como responsabilidades assumidas € 815 milhões referentes à primeira autorização da garantia concedida ao Banco Português de Negócios e não considerou uma amortização de € 49,2 milhões efectuada pelo beneficiário Parque Expo, SA.

B.2.3) Limite para concessão pelo Estado de garantias, no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento

Nos termos da informação disponibilizada, o total acumulado das utilizações em 2008 do limite orçamental para concessão pelo Estado de garantias, no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento, teria sido de € 1.099,3 milhões, respeitando-se o limite orçamental. Na realidade, o valor relativo às operações efectivamente realizadas em 2008 foi de apenas € 102,3 milhões, uma vez que foram imputados ao limite orçamental cerca de € 997 milhões respeitantes à denominada “Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE” que não teve qualquer execução em 2008².

¹ Cfr. ponto 6.8.1.4 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.9.3 do Volume II.



B.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.3.1) Contragarantias prestadas pelo Banco Privado Português

De acordo com os elementos mais recentes disponibilizados ao Tribunal relativos ao acompanhamento pelo Banco de Portugal do valor das contragarantias prestadas pelo Banco Privado Português, o rácio de cobertura do capital garantido pelo Estado por essas contragarantias situava-se ainda acima do limite de 80% previsto no contrato de penhor celebrado entre o Estado e aquele banco.

B.3.2) Objectivos de gestão para o Banco Português de Negócios

Em final de Outubro de 2009 ainda não se encontrava concluída a aprovação do documento apresentado pela Caixa Geral de Depósitos e contendo os objectivos de gestão do Banco Português de Negócios nos termos legalmente previstos¹. Uma vez que a data limite para a concessão de garantias do Estado ao Banco Português de Negócios é a da aprovação pelo Ministro de Estado e das Finanças dos objectivos de gestão apresentados pela Caixa Geral de Depósitos, é ainda possível a concessão de novas garantias àquele banco, pese embora que, ao prazo relativamente curto (60 dias) fixado pelo legislador para apresentação daqueles objectivos ao Governo pela Caixa Geral de Depósitos, pareceria dever corresponder, por parte do Executivo, uma decisão igualmente rápida sobre a questão.

¹ Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, artigo 2.º, n.º 7.

CAIXA 3 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

O Tribunal de Contas, na sequência das acções realizadas em anos anteriores, desenvolveu, em 2009, uma acção de identificação dos principais credores do Estado, em 31 de Dezembro de 2008, relativamente ao fornecimento de bens e serviços e caracterização das respectivas dívidas, bem como aos compromissos assumidos e não pagos referentes às bonificações de juros.

Dá-se conta, seguidamente, dos resultados alcançados, os quais serão objecto de comparação com os de 2007, com as devidas ressalvas. Estas derivam do facto de a análise se basear, essencialmente, na informação prestada pelas diferentes entidades, apesar de se reconhecer que essa informação revela, em relação aos anos anteriores, 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 das Finanças e à Ministra da Saúde para que, até 30 de Novembro de 2009, se pronunciassem, nos termos das disposições legais relativas ao contraditório. As respostas recebidas estão incluídas, na íntegra, no Volume III deste Parecer.

O Ministro das Finanças alega ser “(...) de destacar a evolução da redução da dívida não financeira das entidades e organismos cuja evolução em 2008 foi analisada pelo Tribunal de Contas, para a qual contribuiu o Programa Pagar a Tempo e Horas e o Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas do Estado”.

Por sua vez, a Ministra da Saúde salienta que “(...) no que ao Ministério da Saúde diz respeito, não oferece qualquer comentário, para além do registo de diminuição da dívida deste ministério”.

Objectivos e âmbito

Atendendo a que continua a não existir um Balanço 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 transparente e fidedigna daquela situação em todos os aspectos materialmente relevantes.

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

- a introdução, ainda que parcelar, de uma apreciação das contas públicas na base do acréscimo, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimentos de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será efectuado em exercícios seguintes, permitindo apreciar a evolução da dívida não financeira do Estado, relativamente a 2007;



- a avaliação do modo como o Estado paga a fornecedores, fazendo repercutir 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 e que poderão ser 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-se quer a 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, EPE, às Autoridades Metropolitanas dos Transportes de Lisboa e do Porto, EPE, à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE, aos Teatros Nacionais de D. Maria II e de S João, EPE, ao Organismo de Produção Artística, EPE, à EP - Estradas de Portugal, SA, e às Sociedades Polis, SA (Setúbal e Costa da Caparica)¹. Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares) 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 2008, 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

Foram notificadas, em Abril de 2009, para reporte da informação referente às dívidas em 31 de Dezembro de 2008 e situação das mesmas em 31 de Março de 2009, as entidades seleccionadas como devedoras (479)².

À semelhança do ano anterior, estas entidades foram convidadas a preencher um formulário destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a € 5 milhares por credor.

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 relativas a bonificação de juros.

² Entidades da administração central com receita/despesa superior a € 2,5 milhões, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário e profissional, e EPE/SA acima indicadas.

Foram ainda notificadas, em Julho, para reporte da situação, em 30 de Junho de 2009, das dívidas atrás referidas, as 161 entidades devedoras que apresentavam dívidas por pagar em 31 de Março de 2009. Foi também solicitada informação agregada sobre o total da dívida inferior a € 5 milhares por credor.

Os dados obtidos foram depois objecto de tratamento com vista à identificação dos principais credores do Estado.

Os credores seleccionados para inquérito foram os que já tinham sido oficiados no ano anterior e que reportaram créditos superiores a € 4 milhões (73) e aqueles cujos créditos, reportados pelas entidades devedoras, fossem superiores a € 4 milhões e que não tivessem sido incluídos na amostra do ano anterior (11); foram também oficiadas 14 instituições de crédito no sentido de reportarem as dívidas relativas a bonificação de juros.

Esses credores foram por sua vez convidados a preencher um formulário relativo à dívida não financeira das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda, em 31 de Dezembro de 2008 e situação da mesma em 31 de Março e 30 de Junho de 2009.

A informação recolhida foi 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.

Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas

Todas as entidades públicas oficiadas pelo Tribunal (quer para reporte da informação a 31 de Dezembro de 2008 e situação da mesma em 31 de Março de 2009 (479) quer para reporte da situação em 30 de Junho de 2009 (161) remeteram os correspondentes formulários.

Dessas entidades, 86 (18%), responderam no sentido de não terem qualquer dívida. Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2008, superior a € 5 milhares, por credor, de cerca de € 1.568 milhões, correspondendo 32% daquele total a dívida vencida e 68% a dívida vincenda.



Quanto ao peso relativo da dívida por ministério/tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com 71,7% do total da dívida. Dos restantes, destacam-se os ministérios: das Finanças e da Administração Pública (10%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (5,6%), da Defesa Nacional (3,3%), do Trabalho e Solidariedade Social (2,1%) e da Administração Interna (2,1%), representando estes seis ministérios, 94,8% do total da dívida.

Em termos globais, e comparativamente a 2007, verificou-se uma diminuição de € 438,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esta diminuição foram: Saúde (€ 378,2 milhões), Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (€ 50,3 milhões), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 30 milhões), Cultura (€ 25,6 milhões) e Defesa Nacional (€ 21,9 milhões); os aumentos verificaram-se nas áreas: Finanças e Administração Pública (€ 76,8 milhões), Administração Interna (€ 15,9 milhões), Economia e Inovação (€ 7,7 milhões), Trabalho e Solidariedade Social (€ 2 milhões) e Presidência do Conselho de Ministros (€ 1,3 milhões).

Do total da dívida reportada a 31 de Dezembro de 2008, continuava por pagar, em 31 de Março de 2009, cerca de € 670 milhões, sendo 36,3% de dívidas vencidas e 63,7% de dívidas vincendas. Em 30 de Junho de 2009, mantinham-se por pagar cerca de € 253 milhões, sendo 51,8% de dívidas vencidas e 48,2% de dívidas vincendas.

É de salientar que, em face dos dados recebidos, € 923,8 milhões (58,9%) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e € 644,3 milhões (41,1%) às entidades EPE/SA abrangidas.

Analisadas as respostas por natureza da dívida, verifica-se que daquele total (€ 1.568 milhões), cerca de 82,3% é respeitante ao fornecimento de bens e serviços, 15% respeita a “outros” e 2,7% a indemnizações e subsídios conexos com o preço.

Apresenta-se no Anexo I a lista das entidades públicas (39) que, no inquérito referido, apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões¹.

Este grupo de entidades apresentam dívidas no valor de € 1.303,6 milhões (83,1%), inferiores em € 205,2 milhões relativamente a 2007, sendo de salientar os aumentos verificados nas dívidas reportadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 69,8 milhões), pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP, (€ 55,2 milhões) e pelo Centro Hospitalar do Oeste Norte, EPE, (€ 11 milhões) e os decréscimos nos valores reportados pelo Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, (€ 99,6 milhões), pelo Centro Hospitalar de Setúbal, EPE, (€ 75 milhões) e pelo Hospital de Garcia de Orta, EPE, (€ 54,9 milhões).

¹ Bem como a situação relativa a 2007 e respectiva variação.

O tratamento da informação recolhida permitiu obter a lista dos credores do Estado relativamente à dívida total, dívida vencida e dívida vincenda, verificando-se que a dívida total, no montante de € 1.568 milhões, se distribuía por 6.637 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por classes/montantes de dívida.

Quadro II.34 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2008

(em euros)

Credores					Total		
Classes / Montante			n.º	%	Valor		%
	<	5 000	129	1,94	87 034,13		0,01
≥	5 000	≤ 100 000	5 327	80,26	141 304 978,00		9,01
>	100 000	≤ 1 000 000	990	14,92	278 989 698,09		17,79
>	1 000 000	≤ 4 000 000	132	1,99	259 734 484,96		16,56
>	4 000 000	≤ 10 000 000	38	0,57	263 157 774,44		16,78
>	10 000 000	≤ 50 000 000	16	0,24	263 923 383,23		16,83
>	50 000 000		5	0,08	360 846 694,73		23,01
Total			6 637	100,00	1.568 044 047,58		100,00

Fonte: Informação prestada pelas entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Verifica-se assim que 59 credores (0,9%) tinham, em 31 de Dezembro de 2008, créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando € 887,9 milhões, ou seja 56,6% do total da dívida identificada pelas entidades públicas devedoras.

Identificação dos principais credores do Estado e caracterização dos respectivos créditos¹

Dos 84 credores oficiados, foram recebidas respostas, em tempo útil, de 76 deles², ou seja 90,5%, que reportaram créditos, em 31 de Dezembro de 2008, no valor global de € 1.219,4 milhões, correspondendo 45,4% a créditos vencidos naquela data e 54,6% a créditos vincendos, conforme quadro seguinte.

Quadro II.35 – Créditos sobre o Estado de 74 dos seus principais credores³

(em euros)

Intervalo de Créditos	Nº Ent	31-12-2008					
		Créditos Vencidos		Créditos Vincendos		Total dos Créditos	
		Valor	%	Valor	%	Valor	Peso %
≥ 10 000 000	36	455 812 691,78	44,9	559 351 163,91	55,1	1 015 163.855,69	83,3
< 10 000 000	38	97 282 012,30	47,6	106 904 142,04	52,4	204 186.154,34	16,7
Total	74	553 094 704,08	45,4	666 255 305,95	54,6	1 219 350.010,03	100,0

¹ A expressão “dívida/credores do Estado” é usada com o significado de credores/dívida das entidades públicas abrangidas pela acção.

² Com reporte a 31 de Março e apenas 54 respostas com reporte a 30 de Junho.

³ Das 76 entidades credoras que remeteram formulários: 2 foram fundidas (Boston Scientific Portugal absorveu Guidant – Aparelhos Médicos, Lda.) e outra remeteu o formulário a zeros.



Assim, da distribuição desses créditos por classes de montante do crédito verifica-se que:

- 36 entidades, cujos créditos são superiores a € 10 milhões, apresentam um crédito total de € 1.015,2 milhões, representando 83,3% do total desses créditos¹;
- 38 das restantes entidades, cujos créditos são inferiores a € 10 milhões, apresentam o valor total de € 204,2 milhões, representando 16,7% do total dos créditos².

Relativamente à situação desses créditos, em 31 de Março de 2009³, o montante dos créditos vencidos e não pagos é de € 241,8 milhões e o total dos créditos vincendos e não pagos é de € 244,3 milhões. Verifica-se, assim, de acordo com a informação disponibilizada pelas entidades credoras, que do total dos créditos de € 1.219,4 milhões reportados a 31 de Dezembro de 2008 se mantinha por pagar, em 31 de Março de 2009, o total de € 486,1 milhões, ou seja 39,9% desse total.

Analisada a antiguidade da dívida do Estado em 31 de Dezembro de 2008, de acordo com a informação reportada pelos credores, verifica-se o seguinte:

- 44,2% do total, representando € 539,4 milhões, são créditos com origem em 2008 (destes, 46,9% respeitam a créditos vencidos);
- 4,2%, no valor de € 51,3 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta ao ano de 2007 (destes, 98,8% respeitam a créditos vencidos);
- 1,6%, no valor de € 20 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta a 2006;
- 3,7%, no valor de € 45,4 milhões respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos anteriores a 2006;
- 46,2% do total corresponde a credores que nos formulários remetidos não indicaram a data de constituição da dívida, a qual ascende a € 563,2 milhões.

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 os seguintes valores em dívida:

Data	Valor em dívida
31 de Dezembro de 2007	€ 5,3 milhões
31 de Dezembro de 2008	€550,4 milhares

¹ 44,9% de créditos vencidos e 55,1% de créditos vincendos.

² 47,6% de créditos vencidos e 52,4% de créditos vincendos.

³ Os montantes por pagar em 30 de Junho de 2009 ascendiam a € 229,6 milhões, sendo 65,8% de dívida vencida (€ 151,1 milhões) e 34,3% de dívida vincenda (€ 78,5 milhões). Estes valores não são comparáveis com os reportados a 31 de Março, uma vez que abrangem apenas 54 credores.

Oficiadas 14 instituições de crédito¹ foram recebidas respostas, em tempo útil, de 12. Estas reportam créditos relativos a 31 de Dezembro de 2008, no valor global de € 593,2 milhões.

Note-se que destes, € 521,1 milhões foram reclamados à Direcção Geral de Tesouro e Finanças até 31 de Março de 2009 e € 72,2 milhões não tinham sido ainda reclamados naquela data.

Duas destas 12 entidades (Caixa Geral de Depósitos e Banco Espírito Santo) reportam: € 387 milhões e € 160,7 milhões, respectivamente – 92,3% do total dos créditos.

Confirmação e cruzamento de dados

No sentido de analisar a informação reportada pelas entidades devedoras em 2008, o Tribunal realizou auditorias ao Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE, e à Universidade do Porto².

Da análise efectuada ao Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE, verificou-se que as diferenças detectadas não eram materialmente relevantes, pelo que se considera, de um modo geral, fiável a informação reportada e que 94,3% das dívidas apresentavam antiguidade inferior a 90 dias, sendo o prazo médio de pagamento de 71 dias.

Quanto à Universidade do Porto não se verificaram divergências entre os saldos contabilizados existentes nas demonstrações financeiras e os resultados obtidos junto dos fornecedores, pelo que se considera fiável a informação reportada; as dívidas existentes referiam-se principalmente a fornecedores conta corrente (57,7%), sendo o prazo médio de pagamento de 14 dias.

Os dados recolhidos em 2009 foram também, na parte aplicável, objecto de um primeiro cruzamento com os fornecidos pelas entidades devedoras, tendo-se verificado que, apesar de em termos líquidos totais, o desvio apurado ser de € 77,1 milhões, ou seja 13,6%, 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 (31) cujos valores reportados quer pelas entidades devedoras quer pelas credoras são superiores a € 5 milhões, em 31 de Dezembro de 2008.

¹ Que já tinham sido oficiadas no ano anterior.

² O Decreto-lei. n.º. 96/2009, de 27 de Abril, transformou a Universidade do Porto em fundação pública.



Notas conclusivas

Tendo em conta a metodologia usada, o montante anteriormente identificado de € 1.568 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2008, uma vez que, mesmo sem considerar a existência de eventuais erros e omissões na informação reportada, quer por devedores quer por credores, aquele montante não abrange a totalidade das entidades do sector público administrativo (administração central) nem dívidas inferiores a € 5 milhares, 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.

Em termos globais e comparativamente a 2007, verificou-se uma diminuição de € 438,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares, por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esta diminuição foram a Saúde com € 378,2 milhões e o Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional com € 50,3 milhões.

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 significativo, relativamente a 2007, de € 438,3 milhões.

Finalmente, o Tribunal considera positivo que o Governo, como aliás sublinharam os Ministros das Finanças e da Saúde, 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, através do Programa pagar a tempo e horas e do Programa extraordinário de regularização de dívidas do Estado. Neste âmbito, o Tribunal estará atento à evolução da dívida a fornecedores esperando que, no próximo ano, se mantenha a tendência registada de diminuição da dívida não financeira.

¹ As entidades oficiadas reportaram dívidas inferiores a € 5 milhares, por credor, no montante total de € 47,6 milhões.

Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras, em 31 de Dezembro de 2008, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 31 de Março e 30 de Junho de 2009

(em euros)

Entidade Devedora	Dívida a 31-12-2007 a) (1)	Dívida a 31-12-2008 (2)	Diferença (3) = (2) – (1)	Dívida a 31-12-2008 e não paga a 31-03-2009	Dívida a 31-12-2008 e não paga a 30-06-2009
A. R. de Saúde do Norte	176 195 630,51	180 629 452,63	4 433 822,12	46 757 243,71	5 980 176,12
A R de Saúde de LVT	81 836 950,31	137 073 559,46	55 236 609,15	17 165 430,28	6 503 302,84
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ^{b)}	38 863 408,79	108 655 582,70	69 792 173,91	79 809 910,30	1 871 312,18
A R de Saúde do Centro	101 398 596,27	82 091 757,24	19 306 839,03	39 438 038,74	10 095 062,98
EP - Estradas de Portugal, SA	92 651 804,58	77 652 558,61	14 999 245,97	11 034 923,50	9 813 110,86
Centro Hospitalar de Lisboa Central	155 564 504,05	55 970 027,12	99 594 476,93	42 209 062,13	19 134 906,54
Centro Hospitalar Lisboa Norte	88 500 616,72	51 848 006,67	36 652 610,05	19 204 412,33	3 578 376,93
ADSE	39 740 748,81	47 901 746,18	8 160 997,37	2 885 616,04	1 987 797,03
Centro Hosp de Lisboa Ocidental	83 883 993,91	37 692 459,71	46 191 534,20	32 786 388,44	4 170 569,46
Hospital de São João	42 221 155,69	37 669 558,12	-4 551 597,57	8 250 782,16	290 066,36
Hospital de São Marcos - Braga	25 164 066,60	34 303 644,24	9 139 577,64	28 190 125,55	21 996 157,88
Centro Hospitalar do Porto	45 475 274,14	28 384 161,94	17 091 112,20	6 346 189,88	20 717,43
Centro Hospitalar de Cascais	20 582 800,61	27 946 856,87	7 364 056,26	20 277 661,18	19 396 038,25
Centro Hospitalar de Coimbra	27 044 187,21	27 666 622,04	622 434,83	15 771 569,46	11 395 256,28
Manutenção Militar	31 492 477,65	26 725 868,25	-4 766 609,40	22 637 697,58	3 301 071,76
Hospitais da Univ de Coimbra	14 144 718,22	22 031 117,19	7 886 398,97	9 176 193,35	168 139,70
Centro Hospitalar do Oeste Norte	10 766 053,64	21 768 966,19	11 002 912,55	8 641 860,35	6 986 888,38
Hospital de Garcia de Orta	75 133 767,99	20 241 451,10	54 892 316,89	10 313 558,48	0,00
Hospital de Faro	28 266 034,30	17 764 157,40	10 501 876,90	14 078 218,17	5 457 249,67
Instituto Português do Sangue	20 976 515,57	16 213 316,06	-4 763 199,51	15 253 689,94	6 893 335,87
Hospital de Curry Cabral	9 286 048,51	15 250 172,54	5 964 124,03	9 834 206,13	2 531 373,90
Direção Nacional da PSP	10 496 204,71	15 242 808,42	4 746 603,71	7 381 397,51	2 235 109,58
Unid Local de Saúde do Norte Alentejano	12 814 251,43	15 163 831,19	2 349 579,76	5 418 976,85	3 968 550,61
Autoridade Florestal Nacional	11 866 065,88	15 045 750,37	3 179 684,49	11 048 280,39	10 563 068,41
Hospital do Litoral Alentejano	6 306 655,85	14 425 434,79	8 118 778,94	4 793 487,13	4 472 561,10
Centro Hospitalar de Torres Vedras	7 820 186,44	14 146 951,65	6 326 765,21	3 868 862,36	3 365 878,08
S Casa da Miser de Lisboa – Dep Jogos	12 549 892,96	13 885 015,09	1 335 122,13	1 473 113,31	1 098 511,14
Centro Hospitalar de Setúbal	88 517 199,75	13 507 580,48	75 009 619,27	5 268 638,18	3 408 584,46
Hospital Amato Lusitano	6 078 898,63	13 073 936,59	6 995 037,96	2 579 600,10	2 392 889,71
Unid Local de Saúde do Alto Minho	28 500 122,97	12 977 858,95	15 522 264,02	3 046 540,04	23 576,74
Unidade Local de Saúde da Guarda	4 254 443,63	12 564 883,50	8 310 439,87	3 308 896,08	262 901,66
A R de Saúde do Algarve	8 124 774,96	12 461 760,25	4 336 985,29	18 791,09	0,00
Unid Local de Saúde de Matosinhos	16 118 246,59	11 562 235,08	-4 556 011,51	1 540 662,06	975 690,01
I P O Lisboa, Franc Gentil	10 720 645,14	11 412 043,47	691 398,33	798 346,64	271 974,96
Fundação - INATEL	9 888 453,58	11 158 197,20	1 269 743,62	2 193 885,51	408 895,51
Autoridade Nacional de Protecção Civil	3 296 760,00	10 565 042,92	7 268 282,92	10 535 848,77	194 016,90
Centro Hosp do Barl Algarvio	27 783 133,51	10 527 121,07	17 256 012,44	9 945 138,32	7 004 276,52
Inst A S das Forças Armadas	23 959 645,32	10 257 192,60	13 702 452,72	967 697,96	302 290,46
Lab Militar de Prod Quím. e Farmaceuticos	10 554 396,16	10 153 830,29	-400 565,87	7 978 677,10	4 903 317,67
Total	1 508 839 331,59	1 303 612 516,17	205 226 815,42	542 229 617,10	187 423 003,94

a) Indicam-se apenas as entidades cujas dívidas reportadas a 31/12/2008 são superiores a € 10 milhões

b) Não inclui as dívidas relativas a bonificações de juros



Anexo II – Entidades a quem o Estado devia, em 31 de Dezembro de 2008, montantes superiores a € 5 milhões por fornecimento de bens e serviços

Finanfarma - Sociedade Factoring SA
TAP – Portugal
Abbott Laboratórios, Lda
POPULAR FACTORING, S A
Roche Farmacêutica Química, Lda
GlaxoSmithKline - Produtos Farmacêuticos, Lda
SUCH - Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
Gilead Sciences Lda
OCTAPHARMA - PRODUTOS FARMACEUTICOS, LDA
HOSPOR-HOSPITAIS PORTUGUESES S A
Johnson & Johnson, Lda
Clisa-Clinica de Santo António, S A
Labesfal - Laboratorios Almiro , S A
BENTO PEDROSO CONSTRUÇOES SA
AstraZeneca-Produtos Farmaceuticos, Lda
Medtronic Portugal, Lda
MERK, SHARP & DOHME, LDA
Schering-Plough Farma, Lda
Air Liquide Medicinal, SA
IZASA PORTUGAL-Distribuições Técnicas, Lda
B Braun Medical, Lda
Merk, SA
Sanofi-Aventis - Produtos Farmacêuticos, S A
Baxter Médico-Farmacêutica, Lda
MOTA-ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, S A
Laboratórios Pfizer, Lda
Gasin-Gases Industriais, SA
Genzyme Portugal, SA
EUREST (PORTUGAL) - SOCIEDADE EUROPEIA DE RESTAURANTES, LDA
Roche Sistemas de Diagnósticos, Lda
NMC - CENTRO MEDICO NACIONAL SA

2.7 – Património do Estado

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

Tal como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída pelo que a Conta Geral do Estado não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado¹ defronta sérias dificuldades. Para colmatar tal insuficiência, ainda que parcialmente, o Tribunal de Contas aprovou Instruções relativas ao património financeiro público que vinculam todos os serviços e organismos da administração central, incluindo os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, e os fundos públicos, a remeter-lhe anualmente informação relativa aos activos financeiros sob a sua gestão.

Relativamente ao ano económico de 2008 foram já aplicados os novos critérios que resultam das Instruções n.º 1/2008-2.^a Secção² e que se traduzem, designadamente, no alargamento da obrigação de prestar informação sobre os activos de curto prazo. Tal prejudica a comparabilidade de alguns valores com os constantes do anterior Parecer, para além de se continuar a registar um número significativo de correcções introduzidas pelas entidades aos valores inicialmente indicados.

No que respeita ao património financeiro, o articulado da Lei do Orçamento do Estado para 2008 contém a fixação dos limites para a concessão de empréstimos pelo Estado e pelos serviços e fundos autónomos, a autorização para diversos tipos de operações com activos financeiros e também as regras para as aplicações financeiras realizadas pelo Fundo Português do Carbono e o programa de redução dos prazos de pagamento na Administração Pública, o qual teve reflexos em termos de património financeiro.

O limite de € 530 milhões para a concessão de empréstimos pelos serviços integrados do Estado foi respeitado. A Assembleia da República acolheu a recomendação do Tribunal de Contas e fixou, pela primeira vez, um limite específico para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos, de € 350 milhões, que também foi respeitado. É de notar que 57,0% do valor dos empréstimos concedidos em 2008 por estes serviços e fundos respeita a programas co-financiados por recursos comunitários.

Para o exercício de 2008, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por 127 entidades, das quais 7 são serviços integrados e 120 são serviços e fundos autónomos. Como existem operações entre entidades integradas nos dois subsectores, o apuramento do valor nominal global do património financeiro do Estado implicou diversos movimentos de consolidação³. Após

¹ Vide alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

² Publicadas no DR, II Série, N.º 237, de 9 de Dezembro de 2008, e aplicáveis ao exercício de 2008 e seguintes.

³ Em particular, a exclusão dos títulos de dívida pública, porque são simultaneamente um activo e um passivo do Estado, e outras operações de crédito que constituem passivos de outros serviços ou fundos, integrados ou autónomos.



estas operações, a análise ficou reduzida ao património gerido por 92 entidades, 88 das quais são serviços e fundos autónomos.

O quadro seguinte mostra a evolução anual deste património que se caracteriza por um acréscimo do seu valor nominal em 7,2%, explicado, essencialmente, pelo aumento do valor nominal das participações sociais, em particular do subsector dos serviços integrados.

Quadro II.36 – Evolução do património financeiro consolidado

(em milhões de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %
Participações sociais	12 262,0	13 283,2	1 021,1	8,3
Créditos	4 190,9	4 359,8	169,0	4,0
Outros	4 291,6	4 601,6	310,0	7,2
Total	20 744,5	22 244,6	1 500,1	7,2

A previsão de cobrança das receitas do capítulo “activos financeiros” revelou-se significativamente superior à execução, em particular por força da receita do grupo “títulos de curto prazo” (serviços e fundos autónomos) e do grupo “alienação de partes sociais” (serviços integrados), que correspondiam, respectivamente, a 91,5% e a 98,7% da receita destes capítulos nos respectivos subsectores e que tiveram uma execução muito baixa ou quase nula. A previsão de cobrança de receitas do capítulo “rendimentos da propriedade”, em ambos os subsectores, foi inferior à execução, situação que se verificou em quase todos os grupos que compõem este capítulo.

Finalmente, e no tocante à despesa com activos financeiros, no subsector dos serviços integrados a previsão inicial de despesas com activos financeiros foi globalmente superior à execução, mas, quer no que respeita aos subagrupamentos que compõem o agrupamento, quer em relação aos serviços que a executaram, a situação não é homogénea, havendo subestimação dessas despesas nuns casos e sobrestimação noutros. No que respeita à despesa com “Activos Financeiros” dos serviços e fundos autónomos, a execução foi globalmente superior à previsão.

No subsector dos serviços integrados do Estado, o valor nominal destes activos financeiros apresentou uma variação positiva de 8,4% (€ 1.379,1 milhões), explicada, essencialmente, pelo aumento do valor das participações sociais.

Quadro II.37 – Evolução do património financeiro dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %
Participações sociais	12 146,9	13 166,5	1 019,5	8,4
Créditos	1 856,1	1 983,4	127,3	6,9
Outros	2 493,3	2 725,5	232,3	9,3
Total	16 496,3	17 875,4	1 379,1	8,4

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Fundo Português de Carbono e Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

Em 2008, foram concedidos 43 novos empréstimos cujo montante contratual global ascendeu a € 182,5 milhões e foram reescalados dois empréstimos à República Democrática de São Tomé e

Príncipe e seis à República de Moçambique. As novas operações compreendem um empréstimo à República de Cabo Verde destinado ao financiamento da construção de aeroportos, onze empréstimos a empresas onde o Estado detém participações, que se destinaram a apoiar as suas tesourarias, trinta e um empréstimos a municípios e à Região Autónoma da Madeira, no âmbito do programa pagar a tempo e horas. Por outro lado, extinguiram-se por confusão onze empréstimos concedidos à GESTNAVE com um montante contratual global de € 116,2 milhões.

As operações de reescalonamento e a extinção de créditos do Estado sobre a GESTNAVE tiveram como resultado uma significativa redução do valor dos créditos em mora, que passaram de € 326,0 milhões, em 31 de Dezembro de 2007 (26,1%), para € 179,5 milhões, em 31 de Dezembro de 2008 (13,0%).

No que respeita à carteira de títulos do Estado, merecem realce, pela sua importância, os aumentos de capital da Caixa Geral de Depósitos e Rádio Televisão de Portugal, nos valores de, respectivamente, € 550 e € 88,5 milhões e a entrada, por nacionalização, da totalidade do capital social do Banco Português de Negócios, com o valor nominal de € 380 milhões. No que toca a movimentos de redução da carteira, o destaque vai para a redução em € 74 milhões do capital da Parque Expo98, SA, e para a extinção da Casa da Música, SA, e da PEC – Produtos Pecuários de Portugal, SGPS, cujos capitais sociais ascendiam a € 36,3 e € 36,6 milhões, respectivamente.

O objectivo, expresso no relatório da proposta de Orçamento para 2008, de aprovar um plano de privatizações não se concretizou e o objectivo de alienar participações minoritárias ou de reduzido interesse estratégico também não teve execução naquele ano.

Durante o ano de 2008 continuou a impender sobre o património financeiro do Estado um ónus no valor de € 700,2 milhões, que corresponde ao crédito sobre o Estado registado nas contas da PARPÚBLICA.

Relativamente a rendimentos, as participações proporcionaram ao Estado € 383,0 milhões de dividendos, bem como € 8,8 milhões de remuneração de capital estatutário.

No que respeita aos outros activos, refira-se a aquisição pelo Estado em 2008 das 43 milhões de unidades de participação da Classe A do Fundo Margueira Capital que estavam na posse de vários bancos e da Parque Expo 98, SA, de acordo com o previsto no acordo firmado em 1994 e sucessivas renegociações.

Os investimentos realizados pelo Fundo Português do Carbono em fundos internacionais de carbono, que não se encontravam titulados por unidades de participação, foram realizados ao abrigo da legislação específica do Fundo e totalizaram, em 2008, € 6,8 milhões.

Por último, importa referir que as variações do património financeiro do subsector dos serviços integrados, em 2008, não foram suportadas apenas pela despesa inscrita no agrupamento 09, mas também pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, mediante utilização de verbas inscritas nos orçamentos de 2007 e 2008, e por despesa com passivos financeiros (amortização de dívida pública).

No final do ano de 2008, o património financeiro declarado pelos 88 serviços e fundos autónomos atingia um valor nominal de € 4.369,2 milhões, o que representa um aumento de € 121,0 milhões (+2,8%) relativamente ao ano anterior, tendo proporcionado rendimentos no valor de € 61,8 milhões.



Quadro II.38 – Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Créditos	2 334,7	2 376,4	41,7	1,8	17,0
Participações sociais	115,1	116,7	1,6	1,4	1,3
Outros activos financeiros	1 798,3	1 876,1	77,7	4,3	42,5
Total	4 248,2	4 369,2	121,0	2,8	61,8

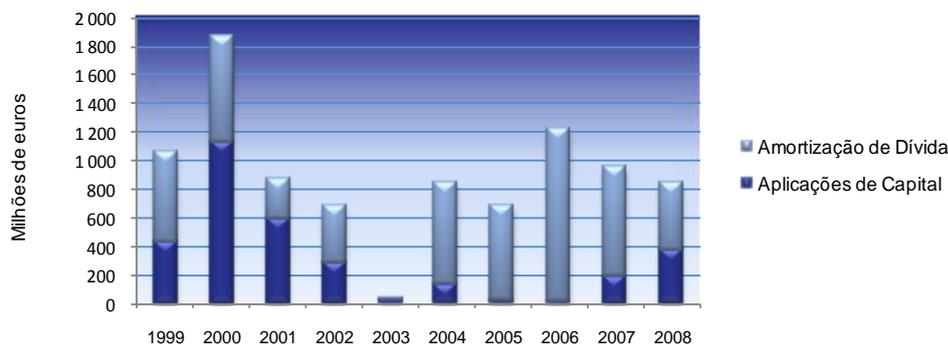
É de destacar que o peso da carteira de créditos registou em 2008 uma quebra face ao ano anterior e, em contrapartida, que a carteira dos “outros activos financeiros” registou uma evolução bastante significativa, passando a representar 42,9% do património financeiro global, em resultado essencialmente, da evolução positiva da carteira de obrigações.

Cerca de 53,4% do valor global do património financeiro concentrava-se, em 31 de Dezembro de 2008, na carteira de dois organismos, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação e o Fundo de Garantia de Depósitos, sendo a primeira composta, essencialmente, por créditos e a segunda por títulos de dívida pública de países da zona euro.

A Conta Geral do Estado de 2008 regista receitas de alienação de partes sociais de empresas no valor de € 157,3 milhares, verba que foi transferida para o Fundo de Regularização da Dívida Pública. Em 2008, o Fundo recebeu também € 8,4 milhões de juros e € 3,5 milhões de reembolsos de empréstimos e de outras aplicações financeiras efectuadas. A estas verbas soma-se o saldo transitado do ano anterior no valor de € 843,1 milhões, estando, assim, disponível para aplicações € 855,1 milhões.

No gráfico seguinte, evidencia-se a evolução dos montantes das receitas de privatizações aplicados na amortização de dívida pública e em novas aplicações de capital e o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos dez anos.

Gráfico II.23 – Aplicação das receitas das reprivatizações



As aplicações em anulação e amortização de dívida pública abrangeram dívida consolidada (€ 18,5 milhares) e dívida amortizável de curto prazo (€ 470,5 milhões). As aplicações de receitas das privatizações em participações de capital atingiram € 376,9 milhões.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Autorização para realização de operações de gestão da dívida

Em 2008, a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa procedeu não só ao registo dos créditos provenientes de pagamentos em execução de garantias¹, como também à anulação de 15% dos mesmos (€ 112,3 milhares), como foi determinado no plano de insolvência só aprovado em 2009. Considera-se que a norma internacional invocada pela Faculdade (IPSAS 14 - Acontecimentos após a data de relato) não tem aplicação directa e que o plano sectorial para a área da educação aplicável não prevê este tipo de operação, pelo que se tratou de uma operação contabilística irregular.

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

B.2.1) Extinção de créditos

Os dados incluídos nos mapas 4 a 8 da Conta Geral do Estado contêm incorrecções. No que respeita aos serviços integrados detectaram-se omissões de valores (€ 3,8 milhões no mapa 5 e € 1,9 milhões no mapa 6), valores que não têm justificação (€ 0,4 milhões no mapa 4) e valores em dólares não convertidos em euros (428,9 milhões de dólares no mapa 5, e 99,9 milhões de dólares no mapa 8). Em relação aos serviços e fundos autónomos verificou-se a omissão no mapa 8 das anulações de créditos no valor global de cerca de € 13,0 milhões realizadas pelo Turismo de Portugal (€ 5,1 milhões), pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 7,2 milhões), pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (€ 72 milhares), pelos Serviços Sociais da Administração Pública (€ 7,2 milhares) e pelos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (€ 36 milhares), e nos mapas 4, 5 e 7 a omissão de diversas operações no valor global de € 577,5 milhares, realizadas também pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional².

Recomendação 34 – PCGE/2008

O Tribunal volta a recomendar que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários ao cumprimento da Lei de enquadramento orçamental.

B.2.2) Contabilização de receitas e despesas relativas a activos financeiros

A Conta Geral do Estado não evidencia com rigor a totalidade das receitas e despesas respeitantes a activos financeiros de médio e longo prazo³, em virtude de:

- ◆ parte da despesa realizada pelo Fundo Português do Carbono apresentar erros de classificação económica, designadamente, a aquisição de participações no Natsource Carbon Asset Pool (€ 354,1 milhares), no Carbon Fund for Europe (€ 2 milhões) e no Asia Pacific Carbon Fund (€ 4,5 milhões) que deveria ter sido classificada no subagrupamento 09 - outros activos

¹ Essas garantias foram prestadas pela Faculdade em 2001 e 2002. O Tribunal não deixará de estar atento em matéria de garantias pessoais prestadas por instituições do ensino superior dado que se trata de fenómeno que começa a ter alguma expressão e carece, no actual quadro normativo, de autorização do Ministro das Finanças.

² Cfr. ponto 7.1.2 do Volume II.

³ Cfr. ponto 7.3.4.1 do Volume II.



financeiros, em vez de o ser nos subagrupamentos 07 - acções e outras participações e 08 - unidades de participação;

- ◆ a despesa no valor de € 10 milhões, realizada em 2008 pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. e classificada como transferência de capital, destinou-se à realização de um aumento de capital do Centro Hospitalar de Setúbal;
- ◆ não ter sido classificada como despesa de activos a aquisição, pelo Estado, das unidades de participação tipo A do Fundo Margueira Capital, no valor de € 214,5 milhões.

B.2.3) Despesas com a execução de garantias

A Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa realizou uma despesa no valor de € 748,9 milhares, que respeita à execução de garantias prestadas pela faculdade a financiamentos contraídos pela associação ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia, a qual foi incorrectamente inscrita no agrupamento 10 “Passivos financeiros”, quando deveria ter sido inscrita na rubrica 09 “Activos Financeiros”.

Recomendação 35 – PCGE/2008

Considerando que o serviço se limitou a cumprir o teor da nota explicativa do agrupamento 10 “Passivos financeiros” que consta do anexo III ao Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, impõe-se a alteração de tal nota, a qual poderá ser concretizada por portaria do Ministro responsável pela área das finanças.

B.2.4) Saldos não aplicados das receitas de reprivatizações

Tendo sido confirmada, em 2008, a especialização efectuada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público dos saldos não aplicados de receitas de reprivatizações, nada obsta a que esses saldos sejam tidos em conta no cálculo do limite anual para aplicações ao abrigo da Lei quadro das privatizações¹.

No entanto, considera-se necessária a diferenciação do saldo, das receitas e das despesas, por tipo de aplicação a que são consignadas, procedimento que aquele Instituto informou ir implementar em relação à Conta de 2009².

B.2.5) Receitas e despesas do Turismo de Portugal

A informação sobre activos financeiros relativa ao Turismo de Portugal, IP, continua a ser incluída com reservas, devido às diferenças entre a informação remetida ao Tribunal de Contas e a constante da Conta Geral do Estado, diferenças essas que aquele instituto não esclareceu ou só esclareceu parcialmente.

A situação agravou-se em 2008 por se ter constatado que, para além daquelas diferenças, se verificavam também divergências, ao nível da despesa, entre os valores que constam da Conta e os da

¹ Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, artigo 16º, alíneas b) e d).

² Cfr. ponto 7.4.2 do Volume II.

conta de gerência do instituto, sendo que as explicações para esta situação prestadas pelo organismo não são completamente fidedignas¹.

B.2.6) Organismos não incluídos na Conta Geral do Estado

O Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, tal como o Fundo de Garantia de Depósitos², cuja gestão compete apenas ao Banco de Portugal não integram o Orçamento e a Conta Geral do Estado contrariamente ao que sucede com o Fundo de Regularização de Dívida Pública, gerido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público³.

Recomendação 36 – PCGE/2008

Recomenda-se que seja esclarecida definitivamente, do ponto de vista legal, a questão da integração no Orçamento e na Conta Geral do Estado do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e do Fundo de Garantia de Depósitos.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Créditos extintos por impossibilidade de cobrança

Os Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa consideraram, em 2008, como irrecuperáveis dívidas decorrentes de empréstimos concedidos a estudantes economicamente carenciados, cujo valor ascendia a € 58,0 milhares e declararam a respectiva anulação. Estes créditos não tinham sido registados na contabilidade dos serviços e não existia documentação de suporte para efectuar tal registo, nem informação relativa aos devedores.

B.3.2) Compatibilidade da informação remetida ao Tribunal de Contas

Relativamente ao exercício de 2008 continuou a verificar-se a existência de diferenças entre os valores da receita e da despesa inscritos na Conta Geral do Estado e os apurados através da informação enviada, relativamente a nove serviços e fundos autónomos.

B.4) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.4.1) Empréstimos do Instituto de Acção Social das Forças Armadas

Destinando-se os empréstimos concedidos pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas, na sua maioria, a finalidades que não constituem situações “socialmente gravosas e urgentes”, como a compra de mobiliário e electrodomésticos e a realização de obras, não sendo exigido qualquer comprovativo das situações invocadas e da aplicação dos empréstimos nos fins previstos e implicando o pagamento de juros, é questionável o seu enquadramento na acção social complementar e justifica-se a introdução, ao nível das condições da atribuição e reembolso desses empréstimos, de uma

¹ Cfr. ponto 7.3.4.1 do Volume II.

² Dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira própria.

³ Cfr. ponto 7.3.4.2 do Volume II.



discriminação positiva das situações de carência grave, designadamente doença e insuficiência económica, conforme foi já recomendado¹.

2.7.2 – Património imobiliário

Face ao disposto na Lei de organização e processo do Tribunal de Contas², o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais, devem ser objecto de apreciação pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, o Tribunal considerou não estar em condições de emitir opinião sobre o valor inicial do património do Estado, nem sobre as operações realizadas nesse ano, nem sobre o seu valor final, justificando essa posição com a ausência na Conta de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial e com a existência de divergências substanciais apuradas em auditoria, entre os valores registados na referida Conta e os apurados pelo Tribunal.

Nestas circunstâncias, considerando a dimensão das divergências assinaladas no âmbito do património imobiliário e que, por imposição legal, o Governo tem de prestar à Assembleia da República, em cada ano, informação sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, o Tribunal realizou uma auditoria³ que teve como objectivo intensificar o controlo das operações no âmbito do património imobiliário, avaliando a fiabilidade da informação prestada pelo Governo sobre o ano de 2008⁴.

Foi também realizada uma acção de fiscalização no sentido de habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a implementação do regime jurídico do património público⁵, designadamente no que se refere ao Programa de Gestão do Património Imobiliário e ao Programa de Inventariação⁶. Para o efeito, procedeu-se à análise dos relatórios de execução dos referidos programas, elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, e à respectiva comparação com as metas fixadas para os diferentes eixos de actuação previstos naqueles programas.

2.7.2.1 – Controlo do património imobiliário do Estado

A) Visão Global

O valor global da receita cobrada por alienação de imóveis do Estado registada na Conta Geral do Estado de 2008 ascendeu a € 312,6 milhões, tendo € 110,8 milhões sido afectos a serviços integrados e € 201,8 milhões a serviços e fundos autónomos. Face a 2007, esta receita registou um crescimento de 89% (€ 147,2 milhões) em resultado do aumento das receitas afectas aos serviços integrados (€ 30,5 milhões, 38,1%) e aos serviços e fundos autónomos (€ 116,6 milhões, 137%).

Porém, segundo a informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ao Tribunal de Contas, a receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis do Estado ascendeu a € 339,9 milhões,

¹ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 45/09-2ª Secção.

² Vide alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

³ Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção, aprovado em 5 de Novembro.

⁴ Nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

⁵ Previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁶ Aprovados, respectivamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, e da Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

tendo € 332,2 milhões sido obtidos através de operações realizadas nesse ano e € 7,7 milhões por operações realizadas em anos anteriores.

Quadro II.39 – Receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	Operações de 2008	Operações de Anos Anteriores	Total
Serviços Integrados	322,6	1,8	324,4
Serviços e Fundos Autónomos	9,6	5,9	15,5
Total	332,2	7,7	339,9

Fonte: DGTF

Do confronto dos valores da Conta com os da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças resultou, como se evidencia no quadro seguinte, uma divergência de € 27,4 milhões que se apurou ser devida a um conjunto de situações irregulares que se traduz, em termos globais, pela subavaliação da receita cobrada, em € 65,3 milhões, na Conta e em € 37,9 milhões, no valor apurado pela referida direcção-geral. Esta divergência ficou a dever-se à não contabilização de receitas na Conta (€ -59,3 milhões), à contabilização em 2008 de receitas de 2006 (€ 1,5 milhões) e de receitas de 2008 em 2009 (€ -4,3 milhões), a erros de contabilização por excesso e por defeito (€ 2,3 milhões e € -5,5 milhões, respectivamente) e à contabilização de receitas de serviços e fundos autónomos cujo processo não correu pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 37,9 milhões).

Quadro II.40 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	110,8	142,7	-32,0
Serviços e Fundos Autónomos	201,8	197,2	4,6
Total	312,6	339,9	-27,4

Fonte: DGTF e CGE

A principal situação de não contabilização de receitas na Conta Geral do Estado nem, consequentemente, das despesas pagas com essas receitas respeitou ao produto da alienação de imóveis do Estado, no valor global de € 26 milhões, que foi afecto na sua totalidade à execução da Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares¹.

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informou que as restituições de receita cobrada por alienação de imóveis do Estado totalizaram € 0,1 milhões em 2008 e corresponderam a receitas arrecadadas em 2006 e 2007, cujo correspondente despacho de afectação só foi exarado no início do ano seguinte ao da arrecadação da receita.

Pelo confronto entre os valores daquela direcção-geral e os da Conta foram identificados outros movimentos registados como restituições, no montante de € 17,5 milhões, que se destinaram a permitir a utilização de saldos de receita consignada de anos anteriores. Na operação de maior valor (€ 9 milhões), a figura da restituição foi utilizada incorrectamente uma vez que o pagamento efectuado não

¹ Ao abrigo do artigo 14.º da Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro, e por Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 31 de Dezembro de 2008.



corresponde à devolução de valores indevida ou excessivamente cobrados, mas à concessão de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva com recurso a receita consignada às despesas de funcionamento de outra entidade, conforme já se referiu em B.1.3) do ponto 2.5.1.

Relativamente à despesa paga para aquisição de imóveis do Estado, saliente-se que apenas € 9,6 milhões dos € 248,7 milhões registados na Conta Geral do Estado de 2008 como despesa deste tipo correspondem, de facto, a compras, uma vez que os valores inscritos na Conta respeitam sobretudo à construção, conservação ou reparação de edifícios e ainda à expropriação de terrenos. Esta situação deve-se, no caso da construção e da expropriação, à inexistência de rubricas do classificador económico para registo autonomizado destas operações e, no caso da conservação ou reparação, a erros de classificação.

Por seu lado, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças limitou-se a prestar informação sobre compras no valor global de € 1,6 milhões, o que é manifestamente insuficiente para justificar a despesa orçamental relativa ao património imobiliário do Estado que foi registada na Conta.

Quadro II.41 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	0,5	0,5	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	9,2	1,1	8,0
Total	9,6	1,6	8,0

Fonte: DGTF e CGE

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

O Tribunal considera que deve ser sanada a irregularidade resultante do recebimento de meios de pagamento pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças¹, após terem cessado as funções de caixa desta entidade com a transferência das competências relativas à Tesouraria do Estado para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP². É incompreensível e inaceitável que se verifique o recebimento e a detenção de cheques e numerário por uma entidade que não é serviço com funções de caixa nos termos do Regime da Tesouraria do Estado³.

O Tribunal salienta ainda que para que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças exerça legalmente funções de caixa deve ser autorizada, para o efeito, por despacho do Ministro das Finanças, e deve cumprir as condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa e as regras legalmente estabelecidas⁴, entre as quais consta a identificação do responsável pela gerência de cada caixa e o controlo dos fundos públicos em níveis considerados adequados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP.

¹ Imposto pelo Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Determinada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

⁴ Pela Portaria n.º 959/99 (2.ª Série), de 7 de Setembro.

Recomendação 37 – PCGE 2008

O Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças que tome as decisões indispensáveis para regularizar o exercício de funções de caixa pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, nos termos do artigo 7.º do regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e da Portaria n.º 959/99 (2.ª Série), de 7 de Setembro, incluindo, designadamente, a identificação do responsável pela gerência de cada caixa e o controlo dos fundos públicos em níveis considerados adequados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

Sobre os movimentos registados como restituições que se destinaram a permitir a utilização de saldos de receita consignada de anos anteriores, o Tribunal reitera o entendimento de que o recurso a esta figura infringe o Regime da Tesouraria do Estado¹, pelo que as operações a utilizar, neste caso, devem ser as de transferência de cobrança e de transferência de liquidação².

A não contabilização de € 26 milhões, destinados à regularização de fundos antecipados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e recebidos pelo Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, na receita do Estado de 2008 contraria o princípio da universalidade estabelecido na Lei de enquadramento orçamental³.

A falta de fiabilidade da informação constante do ficheiro fornecido pelo Instituto dos Registos e Notariado não permite apurar as operações imobiliárias efectuadas em 2008 pelo Estado e outros organismos públicos nem comparar estes dados com os da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, não sendo, igualmente, possível avaliar do cumprimento da norma do Código dos Registos e Notariado⁴ que determina que o registo deve ser pedido, em regra, no prazo de 30 dias, a contar da data em que tiverem sido titulados os factos.

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

A contabilização orçamental da receita dos serviços integrados do Estado proveniente da alienação de imóveis continua a ser assumida, no Sistema de Gestão de Receitas, pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, através de procedimentos automatizados associados às transferências ordenadas, através de Homebanking, pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, relativamente a receitas gerais e à receita a si consignada, e pelos próprios serviços no que respeita à receita que lhes tem sido consignada.

O Tribunal considera ilegítima e inadequada a intervenção deste Instituto na contabilização das receitas do Estado, uma vez que esta entidade não pode ser considerada administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de quaisquer receitas. Além disso, esta intervenção do referido Instituto acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas.

A consequência mais grave desta situação é não ser possível atribuir a responsabilidade legalmente imputável nos termos do regime de contabilização das receitas⁵. Com efeito, as únicas entidades

¹ Nomeadamente, o disposto no n.º 1 do artigo 26.º.

² Previstas, respectivamente, nas alíneas d) dos pontos 1.2.2 e 1.2.3 do artigo 1.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.

³ Artigo 5.º.

⁴ Artigo 8.º-C.

⁵ Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.



responsáveis pela contabilização das receitas, nos termos deste regime, são as respectivas entidades administradoras, pelo que só o exercício legitimado desta função pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças possibilitaria o apuramento dessa responsabilidade.

No caso da venda em prestações, a contabilização é efectuada no Sistema de Gestão de Receitas pelos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos, o que o Tribunal também considera ilegítimo e inadequado, uma vez que esta intervenção decorre apenas do exercício da função de caixa e não da função de entidade administradora de receitas. Com efeito, também nestas circunstâncias, o Tribunal entende que a contabilização pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, no Sistema de Gestão de Receitas, é uma condição indispensável para garantir a sua correcção, transparência e rigor.

Não é exercido efectivo controlo sobre a contabilização das receitas provenientes da venda de bens imóveis do Estado, uma vez que a intervenção do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e da Direcção-Geral dos Impostos nesta matéria se limita ao registo da afectação dos fundos que lhe é transmitida pelos serviços. A inexistência da acção de controlo para garantir a fiabilidade dos movimentos contabilísticos sobre as receitas do património, que deveria ser exercida pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, é a principal razão das incorrecções detectadas nos valores registados na Conta Geral do Estado.

Recomendação 38 – PCGE 2008

O Tribunal mais uma vez recomenda ao Ministro das Finanças que providencie as condições legalmente previstas para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças poder assumir a responsabilidade pela contabilização da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos, nomeadamente, para efeito da execução do Orçamento da Receita dos serviços integrados do Estado no Sistema de Gestão de Receitas.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O sistema de informação utilizado na Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças é constituído pelos processos resultantes da actividade desenvolvida e por ficheiros informáticos sobre os imóveis disponíveis para alienar, sobre os imóveis em fase de regularização e sobre a gestão de contratos. Só uma atitude proactiva, que não se conforme com o desconhecimento de operações, pode assegurar a integralidade e a correcção desta informação, bem como a conformidade dos dados registados nos ficheiros com os constantes dos processos, o que nem sempre se verifica.

Sendo a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a fonte primária desta informação e a actualização dos ficheiros da sua inteira responsabilidade, entende o Tribunal dever salientar que essa é uma condição essencial para que eles sejam úteis para o controlo a exercer e, portanto, para a própria operacionalidade dos serviços. O facto de essa actualização ter de ser efectuada manualmente não pode servir de justificação para que a informação nem sempre esteja actualizada ou correcta.

O sistema de informação utilizado pela Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial é ainda o Sistema de Gestão de Imóveis que foi implementado na extinta Direcção-Geral do Património.

O referido sistema tem por objectivo o registo e controlo do inventário do património do Estado e dos factos patrimoniais que impendem sobre os imóveis. Porém, ao conter informação com incorrecções, não contemplar toda a informação necessária e não abranger a totalidade dos imóveis do Estado, este sistema revela deficiências que é necessário suprir, a curto prazo, para garantir a fiabilidade dos dados

a exportar para o novo Sistema de Informação dos Imóveis do Estado, uma condição necessária embora não suficiente para o mesmo ser fiável.

Recomendação 39 – PCGE 2008

O Tribunal recomenda a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que integre não só os dados do inventário geral reportados ao final do ano anterior e ao final do próprio ano, mas também os dados relativos à totalidade das operações realizadas durante o ano e que não se limitam às operações de alienação e de aquisição de bens imóveis.

O reporte deve também abranger outras operações que impliquem variação física do património, designadamente, por construção ou por expropriação de imóveis, bem como as operações de revalorização de imóveis, designadamente, por avaliações para efeitos de inventário ou de transacção e na sequência de obras de conservação ou reparação.

O sistema de informação utilizado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças não assegura informação integral porque nem todas as operações relativas ao património imobiliário são registadas por esta entidade. Uma das razões para isso suceder é a circunstância de ainda não ter sido inequivocamente estabelecido o universo das entidades sujeitas ao regime jurídico do património público¹ e também porque a identificação das entidades a que estejam afectos bens do domínio privado do Estado é uma condição necessária para o exercício cabal das competências atribuídas àquela direcção-geral em matéria de gestão dos bens imóveis.

Recomendação 40 – PCGE 2008

O Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças que assegure a actualização do universo das entidades sujeitas ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007 e que crie as condições necessárias para garantir que só possam ser as entidades públicas que façam parte do referido universo a realizar operações que afectem o Património Imobiliário do Estado e dos institutos públicos.

Como a informação constante do relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República² corresponde à prestada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as deficiências reveladas pelo sistema de informação desta entidade têm como consequência que a informação deste relatório não seja integral nem fiável. Competindo ao Governo assegurar que a informação remetida à Assembleia da República é integral e fiável, o sistema de informação destinado a suportar o relatório em causa deverá passar a abranger todas as operações de alienação, de oneração e de aquisição de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.

Recomendação 41 – PCGE 2008

O Tribunal recomenda ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que a informação que deve ser remetida anualmente à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, seja integral e fiável.

¹ Instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.



2.7.2.2 – Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado

A) Visão Global

O Programa de Gestão do Património Imobiliário abrange os bens imóveis do domínio público e do domínio privado do Estado e os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado e assenta nos seguintes eixos de actuação: inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização dos bens imóveis, programação de ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução. Em Agosto de 2009, foi elaborado um primeiro relatório síntese onde se dá conta, relativamente aos diferentes eixos de actuação do referido Programa, dos resultados obtidos até àquela data.

Para avaliar do cumprimento tempestivo de um dos eixos de actuação deste Programa, concretamente, a regularização jurídica dos imóveis, foi solicitada, ao Instituto dos Registos e Notariado, IP, informação sobre os imóveis submetidos a registo, no ano de 2008, relativamente a operações imobiliárias em que o Estado e outros organismos públicos tenham sido intervenientes como sujeitos activos ou passivos. A informação remetida apresentava incongruências e erros evidentes incluindo informação que não respeita a entidades identificadas pelo Tribunal.

O Programa de Inventariação tem por objectivo assegurar o conhecimento dos bens imóveis e os direitos a eles inerentes do Estado e dos institutos públicos, visando, nomeadamente, a recolha de informação sobre a respectiva identificação, situação jurídico-registral, classificação, estado de conservação, entidade que ocupa, propriedade/situação do imóvel, tipo de valor, tipologia e dimensão dos espaços e áreas ocupadas¹, abrangendo ainda o inventário dos imóveis militares e dos imóveis que integram o património cultural, os quais serão efectuados de forma segregada².

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças iniciou a identificação das entidades abrangidas pelo programa de inventariação tendo como fonte o conjunto das entidades registadas no Sistema de Informação da Organização do Estado, o qual foi remetido às unidades de gestão patrimonial³ para validação. Em Setembro de 2009 tinham já sido validadas 910 entidades. De acordo com o previsto no Programa, o inventário das instalações dos serviços da administração directa e indirecta do Estado terá, em 2009 e 2010, o seguinte âmbito de cobertura.

Quadro II.42 – Âmbito de cobertura da inventariação

(percentagem)

Âmbito de cobertura	2009	2010
Imóveis edificados	80,0	20,0
Terrenos	60,0	40,0

Fonte: Ponto I, n.º 5, do Anexo à Portaria n.º 95/2009

¹ N.º 1 do Ponto I do Anexo à Portaria n.º 95/2009.

² N.º 2 do Ponto I do Anexo à Portaria n.º 95/2009.

³ De acordo com o n.º 7 do Ponto II do Programa de Gestão do Património Imobiliário, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças exerce as suas competências de acompanhamento e controlo em articulação com as unidades de gestão patrimonial, que funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respectivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial e com o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP, quando estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação.

Para efeito da recolha dos elementos sobre o inventário dos imóveis, foi disponibilizado às entidades o Sistema de Inventário dos Imóveis do Estado que funciona através de uma plataforma electrónica de registo de dados. A plataforma contém um conjunto de campos de recolha de informação, que deve ser obrigatoriamente preenchida e que respeita, designadamente, a dados do imóvel, do proprietário, do ocupante, regime de ocupação. Desde que a plataforma foi disponibilizada às entidades (em Fevereiro de 2009), já foram elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças dois relatórios (reportados a Junho e a Setembro) sobre o grau de execução do programa de inventariação.

Relativamente à adesão por parte das entidades, consta do relatório de Setembro que se registaram 329 entidades no Sistema de Inventário dos Imóveis do Estado, número ainda bastante aquém do universo já validado (910) pelas unidades de gestão patrimonial. Note-se que, até àquela data, o Ministério da Defesa Nacional não tinha ainda registado qualquer imóvel e o da Justiça apenas tinha registado um imóvel.

Do último relatório produzido pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças consta que, em Setembro de 2009, tinham sido inventariados 4.135 imóveis, ou seja, mais 306 imóveis desde o reporte efectuado no relatório do Programa de Gestão do Património Imobiliário do mês anterior.

Relativamente à periodicidade para a actualização dos dados, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informou que para além das efectuadas de acordo com os prazos fixados na lei – relatório anual e relatórios de progresso com periodicidade trimestral – são feitas actualizações correntes, da responsabilidade das unidades de gestão patrimonial, sempre que ocorra qualquer alteração aos factos registados.

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado tem por objectivo a inventariação do património imobiliário público, tendo para o efeito a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças disponibilizado aos serviços do Estado, desde Fevereiro de 2009, uma plataforma electrónica destinada à recolha da informação sobre os respectivos imóveis.

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informou não terem ainda sido instituídos procedimentos formais para validação dos dados já registados neste Sistema.

O Tribunal entende que, cabendo àquela direcção-geral, em articulação com as unidades de gestão patrimonial, o acompanhamento e controlo da execução das medidas previstas no Programa de Gestão Patrimonial, onde se inclui o programa de inventariação, deverá ser esta entidade a promover a instituição de procedimentos que assegurem a uniformização da validação dos dados pelas diferentes unidades.

O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado não guarda em histórico as actualizações efectuadas aos valores dos imóveis (guardando apenas a data em que foi efectuado o primeiro registo). Aquela direcção-geral justifica esta situação com o facto de o sistema ser uma plataforma de recolha de informação e não um sistema de gestão patrimonial, o qual se encontra em fase de análise para implementação.

Esta circunstância não justifica que o referido sistema não disponha de histórico com as actualizações efectuadas aos dados sobre a valorização dos imóveis, tratando-se de informação relevante não apenas



sobre a gestão do património imobiliário mas também sobre o seu inventário e balanço. O Tribunal entende que qualquer variação no valor dos imóveis deve ser objecto de registo neste sistema, uma vez que essa variação consubstancia inequivocamente uma operação que afecta o património imobiliário do Estado.

O facto de este sistema de informação somente admitir o registo do “valor mais actual do imóvel” não permite dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, sobre o valor de mercado do imóvel¹, e de informação, para efeitos de inventariação e de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, dos valores patrimonial e de aquisição.

A ausência de informação sobre os valores patrimonial e de aquisição impede a elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que devem, nos termos da lei de enquadramento orçamental², acompanhar a Conta Geral do Estado, pelo que deverão ser promovidas as necessárias alterações ao Sistema de Informação dos Imóveis do Estado de modo a que, relativamente a cada imóvel, seja assegurado o cumprimento da lei.

2.8 – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2008 tem por base os resultados das acções de controlo sobre a Contabilidade do Tesouro e a Unidade da Tesouraria do Estado, as quais visaram prosseguir o objectivo de intensificar o controlo da tesouraria do Estado, definido pelo Tribunal para o triénio de 2008 a 2010.

O ano de 2008 foi o primeiro ano completo da gestão integrada da tesouraria e da dívida pública pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP.

A) Visão Global

A.1) Contabilidade do Tesouro

O quadro seguinte mostra a movimentação (sem saldos iniciais) registada na contabilidade do Tesouro de 2008, 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.43 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2008

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Variação	Crédito	Variação
Disponibilidades e Aplicações	366 217,2	46,7%	365 844,0	46,1%
Terceiros	464 105,0	0,6%	464 475,9	0,9%
Resultados de Operações Financeiras	52,2	118,0%	54,5	105,7%
Transferências do Orçamento do Estado	141 376,1	1,4%	141 376,1	1,4%
Total	971 750,5	14,3%	971 750,5	14,3%

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro de 2007 e de 2008.

¹ Artigo 110.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 280/2007.

² Artigo 71.º, n.º 4 da Lei n.º 91/2001.

O crescimento da movimentação em mais de € 121.603,2 milhões a débito e a crédito (14,3%) ficou a dever-se essencialmente ao aumento dos valores movimentados nas contas de disponibilidades e aplicações (mais € 116.657,5 milhões e € 115.451,4 milhões a débito e crédito, respectivamente).

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 2008 foram efectuados mais de 3,9 milhões de registos), têm vindo a ser utilizados indicadores globais para avaliar a movimentação por período de incidência e por classe de contas.

Uma das condições que o Tribunal definiu como 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.44 – Evolução do indicador de contabilização automática

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Resultado do Indicador	44,5	73,1	53,2	81,0	97,6	97,8	84,9

Verifica-se que o valor atingido por este indicador em 2008 não satisfaz a condição previamente referida e não cumpre a recomendação do Tribunal para que esta condição seja assegurada de forma estável e sustentada. A redução do peso relativo da contabilização automática deve-se ao facto de a movimentação relativa a aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias nacionais ter passado a ser objecto de contabilização manual.

No entanto, é de ressaltar que, em 2006 e 2007, por inexistência de um limite máximo credível para os valores a registar, se verificaram erros de valor exorbitante que foram objecto de contabilização automática, tal como as consequentes e necessárias correcções. Se o cálculo do Indicador de Contabilização Automática for expurgado das distorções provocadas por estes movimentos de valor exorbitante, os resultados obtidos diminuem para 91,0% (em 2006) e 89,2% (em 2007), o que confirma que a Contabilidade do Tesouro ainda não assegura, de forma estável e sustentada, a contabilização automática de 95% da movimentação.

Para aferir, de forma objectiva, a qualidade da informação contabilística, o Tribunal também tem vindo a usar um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva² que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas.

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução deste indicador³ que tem sido calculado para a situação de contabilização intempestiva de passivos financeiros verificada em todos os anos até 2007

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 O indicador de fiabilidade tempestiva é também aplicado à informação registada na contabilização das receitas do Estado no Sistema de Gestão de Receitas como se reporta na alínea A.3) do ponto 2.2.1.



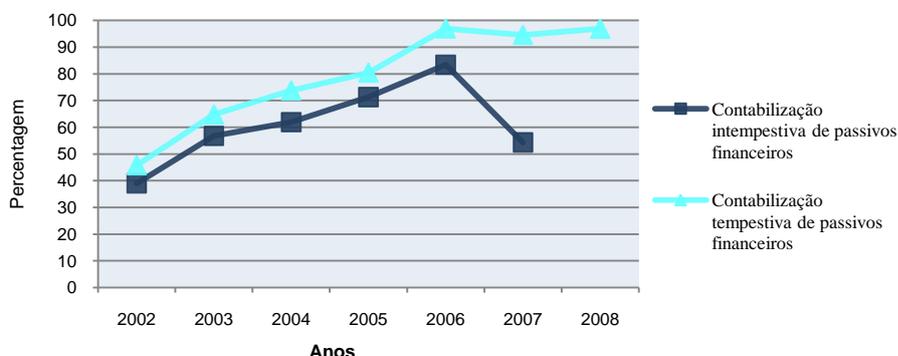
(inclusive) e para a situação que teria ocorrido se tivessem sido acolhidas as recomendações do Tribunal para a contabilização tempestiva de passivos financeiros. Saliente-se que, como se observa no quadro e no gráfico, a contabilização dos passivos financeiros de 2008 já foi feita tempestivamente.

Quadro II.45 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
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	96,9

Gráfico II.24 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva



Estas duas situações foram consideradas porque a contabilização intempestiva dos passivos financeiros foi, até 2008, um factor determinante para o incumprimento do nível considerado adequado pelo Tribunal para este indicador¹.

Em 2008 o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 96,9% do valor da movimentação anual, o que significa que 96,9% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva.

¹ 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.

Este resultado reflecte os ganhos de tempestividade decorrentes, sobretudo, da afectação a receita do Estado, como passivos financeiros, do produto de empréstimos no valor de € 91.993,5 milhões ter sido registada como informação original do mês de Dezembro quando, em anos anteriores, tinha sido sempre registada como movimentação intempestiva no fecho da Conta Geral do Estado, mais de três meses após o prazo legal para o encerramento da contabilidade do Tesouro.

Porém, deve salientar-se que a interpretação dos resultados deste indicador depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos estejam registados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou outras alterações por efectuar.

Ora, o Tribunal tem de salientar que voltou a ser detectado um volume significativo de movimentos com data-valor incorrecta, designadamente, no âmbito do registo da cobrança de receitas do Estado e de outras receitas públicas em que a data de validação dessas receitas ou a data de transferência das contas de validação (extra-orçamentais) para as contas de receita são indevidamente registadas como data-valor dos respectivos recebimentos, o que distorce, por sobrevalorização, os resultados do indicador.

A.2) Unidade da Tesouraria do Estado

O princípio da unidade de tesouraria encontra-se previsto no Regime da Tesouraria do Estado¹ e tem sido sucessivamente desenvolvido pelas leis do Orçamento do Estado e pelos respectivos decretos-lei de execução orçamental², com vista a centralizar os fundos públicos no Tesouro, a otimizar a sua gestão global e a alcançar maior rigor orçamental.

Ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, compete assegurar aos Serviços Integrados, aos Serviços e Fundos Autónomos, nestes incluídos os Institutos Públicos e as Instituições do Ensino Superior, e às Entidades Públicas Empresariais a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência.

As entidades sujeitas ao Regime da Tesouraria do Estado devem dispor de contas abertas naquele Instituto, através das quais promovem as operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria³.

As Instituições do Ensino Superior, a partir de 2007, ficaram sujeitas à unidade da tesouraria do Estado nos termos do respectivo regime jurídico, o qual permite o depósito, em qualquer instituição bancária, das receitas que arrecadem, com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes daquelas dotações determinando também que as aplicações devem ser realizadas no Tesouro, salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total.

¹ Artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e alterado pelo artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e pelo artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

² Para 2008, a Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e o Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

³ Artigo 2.º, n.º 2, do Regime da Tesouraria do Estado.



O ano de 2008 foi o primeiro ano completo de gestão da tesouraria do Estado pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e, segundo este Instituto, foi marcado pelos esforços desenvolvidos no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados e pelas iniciativas desenvolvidas junto de várias entidades no sentido de aprofundar o cumprimento da unidade da tesouraria do Estado.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução do saldo final dos fundos depositados e aplicados no Tesouro por organismos públicos, sujeitos ou não à unidade da tesouraria do Estado.

Quadro II.46 – Evolução dos fundos na tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Saldo Final	Disponibilidades		Aplicações		Total	
	Valor	Evolução	Valor	Evolução	Valor	Evolução
31-12-2005	2 607,5		1 802,8		4 410,3	
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%
31-12-2008	2 756,1	15,3%	4 183,0	0,3%	6 939,1	5,8%
Varição Total	148,6	5,7%	2 380,2	132,0%	2 528,8	57,3%

Fonte: IGCP.

Tal como consta do quadro, a evolução do saldo final dos fundos na Tesouraria do Estado traduziu-se, de 2005 a 2008, num crescimento de 57,3%. Em relação ao ano anterior, o saldo final de 2008 registou um aumento de 15,3% nas disponibilidades, contrariando o que tinha sucedido de 2006 para 2007 (redução de 25,8%), e as aplicações mantiveram-se praticamente inalteradas (aumentaram apenas 0,3%). O valor global das aplicações não registou variação significativa, na medida em que o reforço das aplicações detidas por Serviços e Fundos Autónomos (mais € 568,4 milhões) e por organismos não sujeitos à unidade da tesouraria do Estado (mais € 74,1 milhões) compensou o montante dos resgates efectuados pelas Entidades Públicas Empresariais (menos € 631,1 milhões).

No quadro seguinte identificam-se, em resumo, as categorias de titulares dos fundos depositados e aplicados¹ na tesouraria do Estado no final de 2008.

Quadro II.47 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2008

(em milhões de euros)

Titularidade	Disponibilidades	% Disp.	Aplicações	% Apli.	Total	% Total
Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos	2 003,4	72,7%	3 884,3	92,9%	5 887,6	84,8%
Entidades Públicas Empresariais	373,3	13,5%	184,6	4,4%	558,0	8,1%
Organismos não sujeitos à unidade da tesouraria do Estado	379,4	13,8%	114,1	2,7%	493,5	7,1%
Total	2 756,1	100,0%	4 183,0	100,0%	6 939,1	100,0%

Fonte: IGCP.

Da análise do quadro conclui-se que os Serviços Integrados e os Serviços e Fundos Autónomos eram titulares de 84,8% do total de disponibilidades e aplicações existentes junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

¹ O saldo das disponibilidades é referente a contas de terceiros e aos resultados de operações financeiras. O saldo das aplicações é relativo aos certificados especiais de dívida pública de curto prazo.

A avaliação do cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por parte dos Serviços e Fundos Autónomos compete à Direcção-Geral do Orçamento, em articulação com o referido Instituto¹. O diploma de execução orçamental não prevê a competência para a avaliação das Entidades Públicas Empresariais nesta sede, pelo que esta deve considerar-se subsumida no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças, mas esta entidade não realizou qualquer avaliação e o Relatório sobre o sector empresarial do Estado que divulga os dados anuais sistematizados sobre o sector é omissivo em relação ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por aquelas entidades.

A Direcção-Geral do Orçamento efectuou a avaliação dos Serviços e Fundos Autónomos reportada à data de 31 de Dezembro de 2008, com recurso ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental, de suporte à elaboração e controlo da execução do Orçamento do Estado, e com base na informação que lhe é enviada, mensalmente, pelos Serviços e Fundos Autónomos e pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público relativa aos saldos das contas bancárias, incluindo as aplicações em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo.

A análise da informação recebida da Direcção-Geral do Orçamento revelou que a mesma ainda não era integral² e definitiva e que não era coerente com a informação prestada pelo gestor da tesouraria do Estado sobre os fundos depositados e aplicados no Tesouro. As instituições do ensino superior não foram objecto de avaliação com fundamento na alteração do seu regime jurídico pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que alterou as referidas condições de sujeição à unidade da tesouraria do Estado.

Contudo, apesar das limitações referidas, os dados recebidos permitiram apurar um Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado³, para aferir o grau de cumprimento da lei, como se demonstra no quadro seguinte.

¹ Artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, diploma de execução orçamental para 2008.

² 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.

³ 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.48 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2008

(em milhões de euros)

Entidade	Tesouro	Instituições financeiras	Total	Indicador 2008	Indicador 2007
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = (1) / (3)	
Ministério da Justiça	119,1	710,3	829,4	85,6%	4,6%
Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	94,1	139,6	233,7	59,7%	90,5%
Ministério das Finanças e da Administração Pública	63,1	1 344,8	1 407,9	95,5%	81,5%
Ministério da Economia e Inovação	33,2	1 284,3	1 317,5	97,5%	99,8%
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	18,6	870,9	889,5	97,9%	99,2%
Ministério da Saúde	11,9	831,5	843,4	98,6%	93,3%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	6,8	23,5	30,3	77,5%	62,1%
Ministério da Defesa Nacional	3,5	14,5	18,0	80,5%	89,2%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	1,9	278,3	280,2	99,3%	98,3%
Encargos Gerais do Estado	1,9	66,2	68,1	97,2%	92,9%
Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	1,5	520,6	522,1	99,7%	98,1%
Ministério da Educação	0,9	17,3	18,2	94,9%	98,2%
Ministério da Cultura	0,3	19,5	19,8	98,7%	74,7%
Ministério da Administração Interna	0,2	50,5	50,7	99,6%	98,2%
Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	0,0	46,5	46,5	100,0%	68,7%
Total	357,2	6 218,2	6 575,4	94,6%	81,3%

Fonte: DGO.

Da análise dos dados do quadro e da restante informação remetida pela Direcção-Geral do Orçamento e pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, podem extrair-se, em síntese, as seguintes observações globais e sobre as entidades em situação de incumprimento (com resultados inferiores a 95%)¹:

- ◆ globalmente, apesar da falta de integralidade da informação obtida, o grau de cumprimento correspondente aos montantes apurados é de 94,6%, o que representa uma evolução positiva face ao ano de 2007 em que foi apurado um grau de cumprimento de 81,3%.
- ◆ o Ministério da Justiça revela uma significativa evolução face ao ano anterior (de 4,6% para 85,6%), devido ao facto do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP, ter transferido para o Tesouro, no final de 2008, a maioria dos saldos que mantinha em instituições bancárias. Contudo, segundo a informação da Direcção-Geral do Orçamento, este instituto ainda mantinha depositados € 118,8 milhões em instituições bancárias.
- ◆ o resultado do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações é apenas de 59,7%, devido ao facto do ICP - Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM) só ter depositado no Tesouro € 0,1 milhões, de um total de disponibilidades no valor de € 92 milhões, por entender que não se encontra sujeito ao Regime da Tesouraria do Estado, apesar da posição contrária da Direcção-Geral do Orçamento².

¹ O artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, diploma de execução orçamental para 2008, prevê que os SFA, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE, são dispensados da obrigação de movimentar todos os seus fundos através do recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, quando a média mensal dos saldos diários das respectivas contas bancárias não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas em 2007.

² Despacho do Director-Geral de 12 de Setembro de 2005. Parecer jurídico n.º 140/2005.

- ◆ o Ministério dos Negócios Estrangeiros apresenta um resultado de 77,5%, na medida em que o Fundo para as Relações Internacionais IP, único Serviço e Fundo Autónomo deste Ministério, é titular de contas bancárias no estrangeiro que se destinam, exclusivamente, ao depósito das receitas da arrecadação dos emolumentos consulares cobrados pelos Serviços Externos deste Ministério.
- ◆ no Ministério da Defesa Nacional, segundo a Direcção-Geral do Orçamento, a Manutenção Militar e as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e de Material de Engenharia não têm contas no Tesouro e não procedem à entrega dos juros auferidos na banca comercial, por entenderem que não se encontram sujeitas à unidade da tesouraria do Estado, apesar dos pareceres contrários da Direcção-Geral do Orçamento¹ e da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.
- ◆ no Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior apenas foram avaliadas as entidades não consideradas Instituições do Ensino Superior. Para algumas destas entidades a Direcção-Geral do Orçamento apenas procedeu à verificação do cumprimento da disposição legal² que determina que pelo menos 75% das aplicações financeiras deverão ser realizadas na tesouraria do Estado.
- ◆ as Entidades Públicas Empresariais não foram avaliadas e não existe informação disponível sobre as disponibilidades e aplicações destas entidades fora da tesouraria do Estado. Apenas a Conta Geral do Estado contém a informação que dois Hospitais com a natureza de Entidades Públicas Empresariais não cumpriram com o princípio da unidade de tesouraria.
- ◆ em relação às situações de incumprimento, a Direcção-Geral do Orçamento identificou € 13,4 milhões dos rendimentos auferidos provenientes de aplicações fora do Tesouro, mas apenas foram entregues € 0,4 milhões (2,7%).

A partir dos resultados da referida avaliação da Direcção-Geral do Orçamento, procedeu-se à análise das contas de gerência dos Serviços e Fundos Autónomos que, no final do ano, apresentavam os maiores montantes fora do Tesouro ou que tinham sido seleccionados em 2007, com vista a apurar a evolução do Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado, cujos resultados constam do quadro seguinte:³

¹ Despacho do Director-Geral do Orçamento, de 27 de Setembro de 2007, exarado na Nota Jurídica n.º 13100-A/2007.

² Artigo 115.º, n.º 5, da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

³ A base de cálculo deste indicador consistiu no apuramento do saldo no final desse ano apresentado na respectiva conta de gerência.



Quadro II.49 – Indicador para os serviços e fundos autónomos em 31-12-2008

(em percentagem)

Organismo	Indicador (%)
Manutenção Militar	0,0
Oficinas Gerais de Material de Engenharia	0,0
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	0,0
ICP - Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM)	0,1
Caixa Geral de Aposentações, IP	1,7
Assembleia da República	43,0
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	76,3
Fundo para as Relações Internacionais, IP	77,6
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	93,6
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP	95,5
Fundo de Acidentes de Trabalho	95,8
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP	96,1
Instituto de Seguros de Portugal	97,1
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	96,7
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	99,8
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP	100,0

Fonte: Contas de Gerência remetidas ao Tribunal.

Das situações de incumprimento verificadas destacam-se as seguintes:

- ◆ a Manutenção Militar, as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e as Oficinas Gerais de Material de Engenharia encontram-se em incumprimento e não dispõem de contas abertas no Tesouro;
- ◆ o ICP - Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM) encontra-se em situação de incumprimento ao manter € 91,9 milhões (99,9%) das suas disponibilidades e aplicações fora do Tesouro;
- ◆ em 2008, a Caixa Geral de Aposentações, IP, continuou em situação de incumprimento e mantém a quase totalidade das suas disponibilidades e aplicações (98,3%) depositadas na Caixa Geral de Depósitos;
- ◆ a Assembleia da República continua em situação de incumprimento, apesar da evolução positiva verificada em relação ao ano de 2007.

Na sequência da avaliação efectuada em 2007 e devido ao facto de as Instituições do Ensino Superior não terem sido objecto de avaliação pela Direcção-Geral do Orçamento, foram seleccionadas sete entidades para análise específica das respectivas contas de gerência.

Dos resultados obtidos destaca-se a Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, que detinha € 5,4 milhões fora do Tesouro e € 0,5 milhões aplicados em instituições bancárias sem deter aplicações no Tesouro, pelo que se encontrava em situação de incumprimento.

Considerando que os Serviços Integrados e as Entidades Públicas Empresariais não tinham sido objecto de avaliação, procedeu-se ainda à análise de contas de gerência destes organismos para identificar eventuais fundos fora do Tesouro. As principais situações de incumprimento identificadas constam do quadro e do texto seguintes:

Quadro II.50 – Situação de serviços integrados em 31-12-2008

(em milhões de euros)

Entidades	Fora do Tesouro	No Tesouro	Total	Indicador (%)
Polícia de Segurança Pública	8,2	0,0	8,2	0,0%
Tribunal Constitucional	2,2	0,0	2,3	0,8%
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	2,0	7,2	9,2	78,3%
Total	12,4	7,2	19,6	

Fonte: Contas de Gerência remetidas ao Tribunal.

De acordo com os dados registados nas contas de gerências, os três serviços detinham € 12,4 milhões fora do Tesouro, com relevo para a Polícia de Segurança Pública com a totalidade das disponibilidades e das aplicações (€ 8,2 milhões) na Caixa Geral de Depósitos.

Das Entidades Públicas Empresariais, o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE, era a que detinha o montante mais elevado fora do Tesouro, no final de 2008, com € 23,9 milhões.

B) Observações e Recomendações**B.1) Legalidade e regularidade**

Desde 2006 que as sucessivas leis orçamentais, incluindo a Lei do Orçamento de Estado para 2008¹, têm vindo a conceder autorização ao Governo para alterar o Regime da Tesouraria do Estado, no sentido do aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente no que respeita à especificação das regras sobre o seu cumprimento e sobre as entidades a ele sujeitas, quanto à definição das consequências de natureza sancionatória para as entidades incumpridoras e ainda relativamente ao alargamento dos serviços bancários prestados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

Apesar de o legislador reconhecer a necessidade de rever o Regime da Tesouraria do Estado, as sucessivas autorizações legislativas não foram executadas, facto que não contribui para a clarificação e aplicação do regime.

Os organismos incumpridores têm apresentado essencialmente dois tipos de argumentação alegando que o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público não assegura a prestação de todos os serviços proporcionados pelas entidades bancárias (ou que não os assegura nas mesmas condições de eficiência) ou invocando que não se encontram sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria com fundamento em aspectos relativos à respectiva natureza, regime jurídico ou disposições estatutárias.

¹ Artigo 103.º da Lei do Orçamento de Estado para 2008.



Recomendação 42 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda ao Governo uma revisão do Regime da Tesouraria do Estado que garanta a adequada aplicação e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

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 2008 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 43 – PCGE/2008

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 avaliação do cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado e a aplicação do regime sancionatório exige e pressupõe um sistema de registo e controlo da informação necessária para o efeito e que garanta que a mesma seja integral, fiável e tempestiva. No entanto, verifica-se que continua a não ser disponibilizada informação com qualidade suficiente para efeitos de controlo e de avaliação e subsequente aplicação de sanções.

As características da informação que o Tribunal de Contas considera necessária para a rigorosa aplicação e a adequada avaliação do princípio da unidade da tesouraria do Estado foram definidas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006¹.

Recomendação 44 – PCGE/2008

O Tribunal volta a recomendar ao Ministro das Finanças que disponibilize um sistema de informação adequado ao controlo e avaliação da unidade da tesouraria do Estado, e que permita o acompanhamento fiável e tempestivo de todas as entidades sujeitas a este regime.

A lei do Orçamento de Estado e o diploma de execução orçamental para 2008 consagram medidas de natureza sancionatória com o objectivo de garantir a observância do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente as normas que determinam a entrega dos juros auferidos por aplicações fora do Tesouro. Contudo, os organismos incumpridores apenas entregaram 2,7% dos juros e a Direcção-Geral do Orçamento não aplicou as sanções previstas no decreto-lei de execução orçamental que determinam a retenção de 10% do duodécimo das transferências do Orçamento de Estado e que aquela entidade não proceda à análise de quaisquer pedidos efectuados por parte das entidades incumpridoras.

Recomendação 45 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda a promoção de medidas adequadas à aplicação das normas que determinam a entrega dos juros auferidos por serviços e fundos autónomos pela aplicação de disponibilidades não depositadas no Tesouro, bem como das outras medidas sancionatórias já previstas.

¹ Recomendação n.º 55.

2.9 – Operações de Encerramento da Conta

A) Visão Global

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, no exercício de competências legais próprias¹, e têm por finalidade regularizar um conjunto de situações específicas com impacto na execução do Orçamento do subsector Estado (serviços integrados) e assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada Orçamento do Estado.

Em 2008 e no sentido das recomendações que têm vindo a ser formuladas pelo Tribunal a Direcção-Geral do Orçamento, para além do registo das operações de encerramento, assumiu pela primeira vez, o registo no Sistema de Gestão de Receitas das operações de compensação das de encerramento da Conta anterior².

Através destas operações de compensação, contabilizou-se, por dedução, o valor das reposições cuja cobrança tinha sido transferida para o ano anterior³ e, por acréscimo, o valor dos excessos da receita de multi-imposto transitados do ano anterior. Por sua vez, através das operações de encerramento da Conta de 2008 foram efectuadas regularizações referentes aos excessos de receita de multi-imposto e ao acerto das necessidades brutas de financiamento (passivos financeiros).

Refira-se que a prática seguida até 2008 consistia em efectuar o registo dos passivos financeiros pela sua totalidade, com data-valor de 31 de Dezembro de cada ano e através da última das operações orçamentais de encerramento da respectiva Conta a qual só era executada após Abril do ano seguinte. Para 2008, a Direcção-Geral do Orçamento procedeu, pela primeira vez, ao registo dos passivos financeiros no Sistema de Gestão de Receitas antes da fase de encerramento da Conta (em Fevereiro de 2009), pelo que, para efeito desse encerramento, apenas teve de proceder ao acerto final do valor da receita não efectiva.

No que respeita aos saldos, verifica-se um aumento das receitas por cobrar na ordem de € 1.363 milhões (+23,8%) atingindo as mesmas € 7.097,6 milhões. Este acréscimo ficou essencialmente a dever-se ao aumento do saldo das receitas por cobrar dos impostos indirectos em € 786,4 milhões (+24,9%) e dos impostos directos em € 506,8 milhões (+21,7%). O crescimento verificado nos impostos directos contraria a tendência de redução do saldo que se verificava desde 2006 (-12,4% em 2006 e -0,1% em 2007). No caso dos impostos indirectos, o saldo já tinha registado um acréscimo em 2007, no valor de € 332,6 milhões, montante que, ainda assim, representa menos de metade do acréscimo verificado em 2008.

O saldo de encerramento da Conta Geral do Estado constituído pelas disponibilidades nas caixas e contas bancárias do Tesouro e pelas aplicações efectuadas em instituições de crédito no País foi de € 2.762,6 milhões o que representa um acréscimo de € 373,2 milhões (+15,6%).

¹ Atribuídas pelo disposto no Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e no Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.

² Até 2008 estas operações eram registadas pela entidade responsável pela gestão da Tesouraria do Estado.

³ No encerramento da CGE de 2008 não foi efectuada qualquer antecipação de reposições cobradas em 2009.



B) Observações e Recomendações

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

A conversão das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados em receita não efectiva (passivos financeiros) foi efectuada, pela primeira vez, antes da fase de encerramento da Conta Geral do Estado (em Fevereiro de 2009). Esta alteração implicou que a operação de encerramento efectuada neste âmbito (em Abril de 2009) se limitasse ao acerto final (através da redução de € 6,7 milhões) do valor dos passivos financeiros para € 91.986,8 milhões.

O Tribunal não pode deixar de assinalar o progresso registado na contabilização dos passivos financeiros. Refira-se, no entanto, que a data-valor considerada não é a correcta, uma vez que a totalidade dos passivos financeiros não foi efectivamente recebida em 31 de Dezembro de 2008 mas no decurso desse ano e que foi indevidamente utilizada a operação de cobrança por pagamento voluntário, quando apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas do Tesouro.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O Tribunal considera que, na parte da execução do Orçamento do Estado que é registada no Sistema de Gestão de Receitas, deve caber à Direcção-Geral do Orçamento a contabilização das operações de encerramento da Conta Geral do Estado (incluindo as de compensação do encerramento da Conta anterior), bem como das restantes operações que, constituindo excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização, tenham impacto orçamental na Receita do Estado como é, por exemplo, o caso das resultantes da utilização do período complementar de execução orçamental.

Tal como já recomendou no ponto 2.2, o Tribunal considera que a execução e a contabilização das operações de carácter excepcional (que incluem as operações de encerramento) devem ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento porque só assim se assegura o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas. Para além disso, este procedimento vem suprir uma lacuna importante na informação sobre estas operações através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional, por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

O Tribunal reconhece o empenho com que a Direcção-Geral do Orçamento tem vindo a dar cumprimento às suas recomendações, designadamente no que se refere às operações de encerramento. No entanto, relativamente ao saldo de encerramento das receitas orçamentais por cobrar, o Tribunal não pode deixar de assinalar que tem vindo a alertar de forma recorrente para o facto desse saldo não expressar, como deveria, o valor dessas receitas.

Entende o Tribunal que, também nesta sede, as funções atribuídas à Direcção-Geral do Orçamento pelo regime de contabilização das receitas do Estado¹, justificam uma maior e mais decisiva intervenção no respectivo processo de contabilização e controlo.

Com essa intervenção, a Direcção-Geral do Orçamento deveria assegurar-se da correcta utilização deste Sistema por parte das entidades administradoras de forma a garantir a fidedignidade dos registos, bem como da coerência global da informação prestada pelas entidades intervenientes no processo de

¹ Nomeadamente, a coordenação das operações e a centralização da informação contabilística relativa às receitas, bem como o oportuno fornecimento de suportes de informação uniformes e adequados de modo a garantir a fidedignidade dos registos na elaboração das contas do Estado.

contabilização, evitando situações como a da inexistência de qualquer registo sobre as prescrições no Sistema de Gestão de Receitas. Com efeito, no ano de 2008, foram declaradas prescritas dívidas no valor de € 301,7 milhões¹, facto que não teve qualquer reflexo na contabilização da Receita do Estado.

Para além disso, a Direcção-Geral do Orçamento deveria promover a implementação de mecanismos de controlo que, sem prejuízo da responsabilidade de validação da informação que cabe às entidades administradoras, lhe permitissem a identificação de erros como o da existência de saldos em balcões destinados ao registo de autoliquidações.

Recomendação 46 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda a aplicação dos procedimentos de contabilização e controlo que se mostram necessários para garantir que o saldo de encerramento das receitas orçamentais por cobrar expresse correctamente o valor das receitas nessa situação.

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 público empresarial².

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 serviços processadores, que identificaram as entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na Conta como pertencentes ao sector público empresarial. No entanto, face à falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos, e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, os valores são apresentados com reservas.

Quadro II.51 – Evolução dos fluxos financeiros

(em milhões de euros)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Variação média anual (2004/2008)	Variação anual (2007/2008)
Serviços integrados							
Fluxos para o SPE	905,7	1 428,5	1 433,0	1 372,5	1 345,9	10,4%	-1,9%
Fluxos do SPE	1 496,5	487,2	1 885,2	1 950,4	563,5	-21,7%	-71,1%
Serviços e fundos autónomos							
Fluxos para o SPE	348,4	280,6	263,8	413,0	741,4	20,8%	79,5%
Fluxos do SPE	1 841,4	1 169,3	37,3	59,9	77,5	-54,7%	29,4%

Fonte: CGE 2004 a 2008 e serviços processadores.

¹ Do Relatório da Conta Geral do Estado consta que, no ano de 2008, foram declaradas prescrições no valor de € 1.400,4 milhões. O Tribunal apurou junto do Ministério das Finanças que este valor contempla € 1.098,7 milhões referentes a dívidas objecto de cessão, pelo que se conclui que foram declaradas prescritas dívidas não cedidas no valor de € 301,7 milhões.

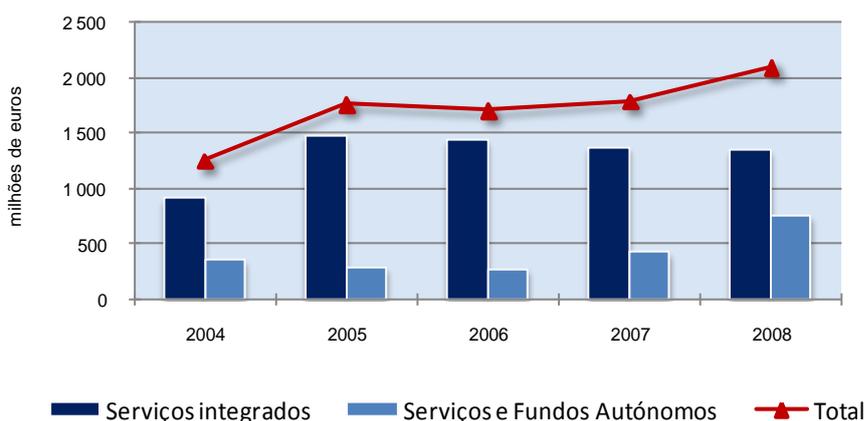
² Alínea d) do n.º1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



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 10,4% e -21,7%, respectivamente. A variação de -1,9% em relação ao ano anterior deve-se, essencialmente, à inexistência de transferências de capital para a EP – Estradas de Portugal, decorrente da alteração do seu modelo de financiamento através da contribuição de serviço rodoviário, conforme já referido, e, em sentido contrário, ao acréscimo significativo dos subsídios e dos activos financeiros.

Relativamente aos fluxos provenientes do sector público empresarial, a variação de -71,1% deve-se ao decréscimo dos dividendos e participação nos lucros em cerca de 51%, designadamente da ANA – Aeroportos de Portugal (-48,4%), CTT – Correios de Portugal (-42,5%) e Parpública – Participações Sociais (-50,1%), bem como ao facto de em 2007 ter sido o único ano em que o Estado recebeu rendimentos provenientes da Hidroeléctrica de Cahora Bassa.

Gráfico II.25 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o sector público empresarial (2004 – 2008)



No que diz respeito aos serviços e fundos autónomos, verificou-se uma variação média anual de +20,8%, sendo o acréscimo de 2007 para 2008 de 79,5%. Este aumento resultou, essencialmente, do acréscimo das transferências de capital efectuadas pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (+154,7%), pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (+26,6%) e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (+91,8%), bem como das aplicações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (+93,2%).

Relativamente às transferências do sector público empresarial para os serviços e fundos autónomos, a informação de que se dispõe é escassa, face às lacunas do actual classificador.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Governo, mais uma vez, não incluiu na Proposta de Lei n.º 162/X (do Orçamento do Estado para 2008), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas, ...”, ao contrário do disposto na Lei de enquadramento orçamental¹, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Recomendação 47 – PCGE/2008

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, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.

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

B.2.1) Fluxos financeiros do Fundo de Turismo para o SPE

Apesar das diligências efectuadas pelos serviços do Tribunal junto do Turismo de Portugal, no sentido de esclarecer as diferenças existentes entre os valores da Conta Geral do Estado e os por si disponibilizados, relativamente a várias rubricas de classificação económica, nos montantes de € 45,5 milhares, € -20,3 milhares e € -79,3 milhares, as respostas foram sempre inconsistentes. Acresce que a informação constante da Conta também diverge da conta de gerência daquele organismo nas mesmas rubricas de classificação económica, se bem que a introdução dos dados na aplicação informática de suporte à Conta Geral do Estado tenha ocorrido em data posterior à da elaboração da referida conta de gerência².

B.2.2) Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos

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, devido à incorrecta classificação dos sectores institucionais envolvidos, por parte de alguns organismos³, embora tenha ocorrido uma melhoria face ao observado em anos anteriores.

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

¹ Cfr. ponto 10.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 10.4.1 do Volume II

³ Cfr. pontos 10.4 e 10.5 do Volume II.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.



que sucedia no anterior classificador, embora essa distinção continue a existir relativamente às sociedades não financeiras, retirando esta situação coerência ao classificador.

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 48 – PCGE/2008

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 dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia¹. Faz-se igualmente a avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos provenientes da União Europeia (Quadro Comunitário de Apoio III, Quadro de Referência Estratégico Nacional, Programa de Desenvolvimento Rural, Programa da Rede Rural Nacional e Programa Operacional da Pesca).

A) Visão Global

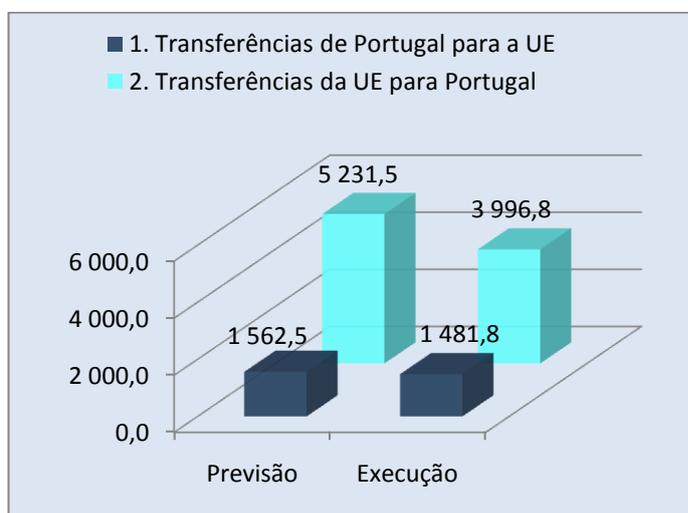
A.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

O gráfico seguinte mostra os fluxos financeiros globais com a União Europeia, apresentados na Conta Geral do Estado de 2008, em termos de previsão e execução.

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.

**Gráfico II.26 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2008
apresentados na Conta Geral do Estado**

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado 2008 - Volume I.

A Conta Geral do Estado de 2008 mostra que o total de fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia atingiu, em 2008, o valor de € 1.481,8 milhões e o total de fluxos financeiros da União Europeia para Portugal foi de € 3.996,8 milhões, traduzindo, assim, um saldo líquido a favor de Portugal de € 2.515,0 milhões. Face às previsões (+€ 3.669,0 milhões), o saldo global verificado representa um desvio negativo de € 1.154,0 milhões (-31,5%)¹. A diferença na amplitude do desvio ficou a dever-se, fundamentalmente, ao resultado verificado na execução relativamente à previsão das transferências financeiras provenientes da União Europeia, que se situou em € -1.234,7 milhões (-23,6%)².

Relativamente às transferências de Portugal para a União Europeia foram incluídos neste agregado € 75,8 milhões a título de “Restituições e reembolsos/diversos”, com sinal negativo, respeitantes ao apuramento rectificativo das contribuições devidas e pagas por Portugal à União Europeia no ano de 2007, segundo o qual Portugal deveria ser reembolsado naquele montante. Este reembolso foi efectuado em Janeiro de 2008 tendo sido, por isso, registado e contabilizado como receita do Estado – como efectivamente o é - no Capítulo 06, grupo 09 – artigo 01 – subartigo 05 – rubrica 99. Então, porque se tratou de uma entrada de fundos e não de uma “saída”, em nome do rigor e da transparência, os fluxos financeiros com a União Europeia, deveriam ser assim ilustrados:

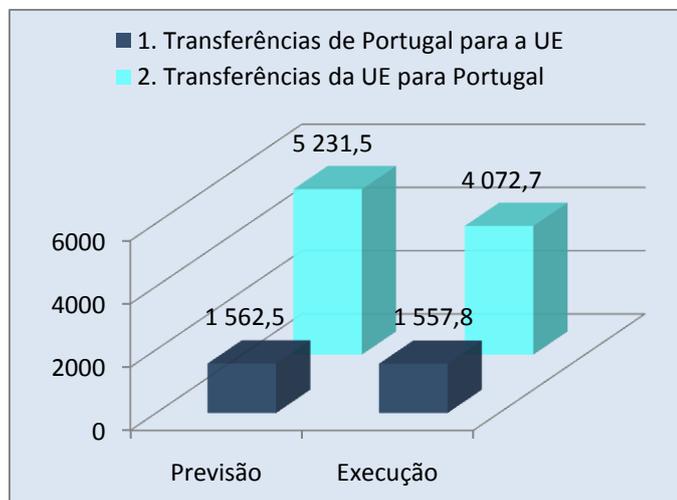
¹ No ano de 2007, este valor foi de € -152,7 milhões, considerado então como uma evolução muito favorável face ao ano anterior, onde o desvio negativo havia sido de € -1.348,5 milhões (Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007).

² No ano de 2007 este valor foi de € -307,5 milhões (-7,6%), de acordo com o respectivo Parecer sobre a Conta Geral do Estado.



Gráfico II.27 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado 2008 - Volume I.

Tomando os valores assim apurados verifica-se:

- ◆ Quanto aos fluxos de Portugal para a União Europeia: a execução global atingiu praticamente 100% da previsão; variações negativas dos recursos produto nacional bruto e IVA, que se prendem com a conjuntura desfavorável e com a redução da actividade económica, em particular no último trimestre de 2008, reflectiram-se na cobrança do IVA; o pagamento a mais de € 16,6 milhões do que a previsão na “compensação ao Reino Unido”; e o pagamento, através da rubrica “outras”, do valor de € 3,7 milhões, referente a aplicação de sanção pecuniária compulsória¹ ao Estado português por não transposição atempada da Directiva 89/665/Comunidade Económica Europeia - “Adjudicação de Contratos Públicos”.
- ◆ Quanto aos fluxos destinados a Portugal, registaram-se: entradas superiores às previsões no FEOGA-Orientação e em “Diversos” no montante de € 92,3 milhões e € 85,9 milhões, respectivamente; desvios negativos, que tiveram especial relevo no Fundo Social Europeu (€ - 523,7 milhões), no Fundo de Coesão (€ -419,9 milhões) e ainda no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (€ -358,9 milhões)².

A.2) Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

Os fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia compreendem as transferências efectuadas para a União constituídas pelos recursos próprios comunitários, que se decompõem nos recursos próprios tradicionais e nos recursos próprios não tradicionais³. Os primeiros são essencialmente constituídos pelas cobranças provenientes dos direitos aduaneiros, agrícolas e das quotizações sobre o

¹ No valor de € 2,8 milhões acrescido de juros € 911,4 milhares, montantes que foram creditados na conta “recursos próprios da Comissão n.º 636003”, em 21 de Agosto de 2008 e 23 de Dezembro de 2008, respectivamente.

² Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

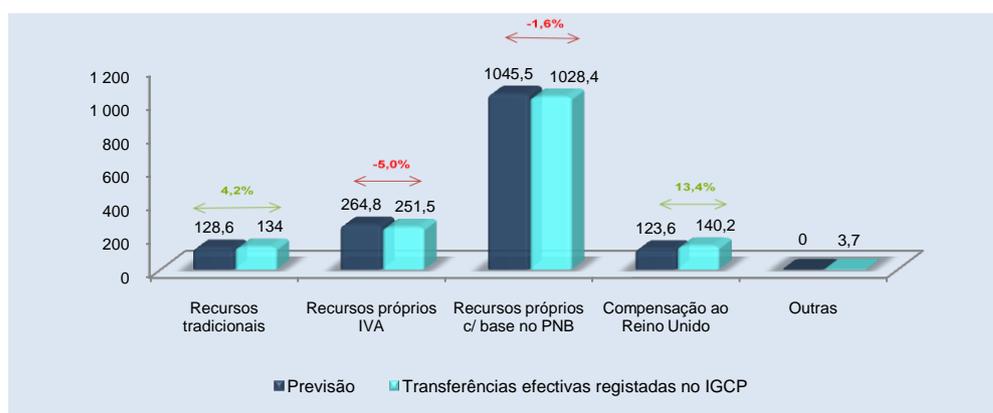
³ Designados também por “contribuição financeira”.

açúcar e isoglucose, enquanto que os segundos abrangem os provenientes do IVA, os calculados com base no produto nacional bruto e a compensação ao Reino Unido.

O gráfico seguinte evidencia as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia, assim como os desvios apurados.

Gráfico II.28 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia – 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado 2008 - Volume I.

Os montantes efectivamente transferidos apresentaram um desvio de -0,3% face às previsões governamentais para 2008, verificando-se, assim, que a execução global atingiu praticamente 100% da previsão¹.

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 bem como a sua relação com o Orçamento do Estado e com a Conta Geral do Estado, tendo subjacente os seguintes períodos de programação²:

- ◆ 2000-2006, relativamente ao III Quadro Comunitário de Apoio;
- ◆ 2007-2013 relativamente ao Quadro de Referência Estratégico Nacional, ao Programa de Desenvolvimento Rural, ao Programa da Rede Rural Nacional, ao Programa Operacional da Pesca e aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária;
- ◆ ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia, relativamente a 2008³.

¹ Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

² Nestes períodos de programação estão incluídos o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (ex-Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação), o Fundo Europeu das Pescas (ex-Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca) e o Fundo de Coesão. Acrescem ainda as ajudas oriundas dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (ex-Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Garantia).

³ Cfr. ponto 11.1.1 do Volume II.



A.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário

O orçamento da União Europeia previa, para 2008, pagamentos aos Estados-Membros no valor de € 125.660,0 milhões, tendo sido efectivamente transferidos € 116.544,5 milhões, dos quais € 104.962,0 milhões para os Estados-Membros. Dos pagamentos efectuados foram encaminhados para Portugal € 4.116,6 milhões¹, o que representa 3,9% das transferências financeiras realizadas pela Comissão Europeia aos 27 Estados-Membros.

Segundo a Conta Geral do Estado o valor recebido da União Europeia foi de € 3.996,9 milhões. No entanto, considerando o valor de € 75,8 milhões respeitante a restituições e reembolsos/diversos apura-se como importância recepcionada € 4.072,7 milhões, subsistindo uma diferença em relação ao montante referido pela Comissão Europeia de € 43,9 milhões.

Porém, estes dados não correspondem à execução efectiva e carecem de fiabilidade, uma vez que foram identificados erros de imputação das transferências da União Europeia aos respectivos fundos comunitários e foi também apurada a existência de fluxos financeiros oriundos da União Europeia que não transitaram pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., realçando-se que a Conta Geral do Estado não evidencia a totalidade dos fundos recebidos da União Europeia no ano de 2008.

Com efeito, dos trabalhos de auditoria desenvolvidos pelo Tribunal resultou que o valor apurado era € 4.072,0 milhões (€ 3.996,2 milhões, +€ 75,8 milhões)², passando a divergência para € 44,6 milhões. A este valor acrescem ainda os fluxos financeiros transferidos para as regiões autónomas, que se cifraram em € 14,0 milhões (€ 1,7 milhões - Programa operacional Madeira Açores e Canárias do Quadro de Referência Estratégico Nacional e € 12,3 milhões – Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG III A Madeira, Açores e Canárias), passando a discrepância face aos valores registados pela Comissão Europeia a ser de € 30,6 milhões.

Esta diferença poderá explicar-se pelo facto de nos programas de acção de iniciativa comunitária a transferência de fundos ser feita directamente para os beneficiários, boa parte deles pertencentes aos sectores empresarial do Estado, autárquico e privado, fora, portanto, do âmbito da Conta Geral do Estado³.

A.3.2) Transferências de fundos da União Europeia em 2008

O quadro que se segue evidencia as transferências previstas e as apuradas como efectivas, assim como os desvios apurados, desagregadas por fundos.

¹ Cfr. Anexo 4 (pág.105) do “EU budget 2008 Financial Report” – <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>.

² Cfr. quadro seguinte e ponto 11.1.2 do Volume II.

³ Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

Quadro II.52 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal – 2008

(em milhões de euros)

Designação	Previsão (a)	Valor CGE	Valor Apurado	Diferença (valor)	Desvios (%)	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(2)-(1)/(1)	(6)=(3)-(1)/(3)
2. Transferências da UE para Portugal	5.231,5	4.072,7	4.072,0	0,7	-22,2	-22,2
FEOGA-Garantia/FEAGA	800,2	721,5	720,1	1,4	-9,8	-10,0
FEDER	2.176,0	1.817,1	1.944,8	-127,7	-16,5	-10,6
FSE	847,3	323,6	323,6	0,0	-61,8	-61,8
FEOGA-Orientação	253,5	345,8	218,0	127,8	36,4	-14,0
FEADER	415,4	398,7	398,7	0,0	-4,0	-4,0
Fundo de Coesão	706,0	286,1	286,1	0,0	-59,5	-59,5
IFOP/FEP	31,9	17,0	33,5	-16,5	-46,7	5,0
Restituições e Reembolsos	-	75,8	75,8	0,0	-	-
Diversos	1,2	87,1	71,4	15,7	-	-

(a) Valores do Relatório OE/2008.

Fonte: Conta Geral do Estado do 2008 e informação recolhida nas auditorias desenvolvidas.

Tendo em consideração os valores apurados no âmbito das acções desenvolvidas, as verbas transferidas da União Europeia apresentaram um desvio de -22,2%¹ face às previsões governamentais, verificando-se um regresso ao nível observado em 2006, depois de uma evolução bastante positiva em 2007².

A.4) Execução financeira dos instrumentos de aplicação dos fundos provenientes da União Europeia

A análise que se segue, com excepção do que respeita aos programas de acção de iniciativas comunitárias (ponto A.4.10), além dos dados recolhidos junto dos sistemas de informação das diferentes entidades envolvidas, teve também em conta os resultados apurados nas auditorias realizadas ao “Modelo de governação e controlo do QREN”³, ao “Modelo de governação e controlo do PRODER, do PROMAR e do FEAGA”⁴ e à “Execução global do QCA III”⁵.

¹ 7,6%, em 2007.

² Cfr ponto 11.1.2 do Volume II.

³ Relatório de Auditoria n.º 50/2009 – 2ª Secção. Além do apuramento da execução física e financeira, particularmente no ano de 2008, esta auditoria procedeu ainda ao levantamento e análise do modelo de governação do QREN (órgãos de coordenação, de gestão, de certificação e de auditoria), bem como à identificação dos circuitos documentais e financeiros.

⁴ Relatório de Auditoria n.º 47/2009 – 2ª Secção. Além do apuramento da execução física e financeira, particularmente no ano de 2008, esta auditoria procedeu ainda ao levantamento e análise do modelo de governação do PRODER, do PROMAR e do FEAGA (órgãos de coordenação, de gestão, de certificação e de auditoria), bem como à identificação dos circuitos documentais e financeiros.

⁵ Acção a concluir em 2010. Visa a execução física e financeira global do QCA III.

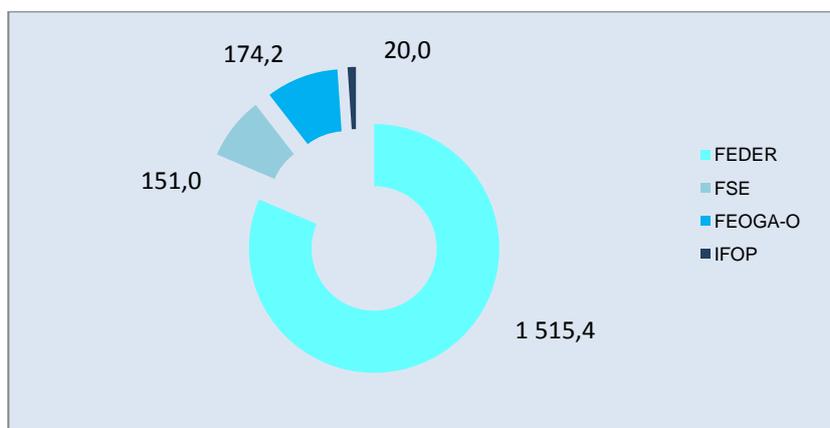


A.4.1) Execução financeira do III Quadro Comunitário de Apoio

No ano de 2008 foi executada uma despesa pública de € 3.577,6 milhões, dos quais € 1.860,6 milhões constituíram contribuição comunitária, conforme se evidencia, por fundo comunitário, no gráfico seguinte.

Gráfico II.29 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. – Ponto de situação a 31 de Dezembro de 2008.

Para o período de programação do terceiro 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.

A despesa pública total executada, em 31 de Dezembro de 2008, em termos absolutos, situou-se nos € 32.421,2 milhões, com uma despesa comunitária de € 19.499,1 milhões, conseguindo-se, assim, taxas de execução de 100,6% e 95,4%, respectivamente. Esta última taxa representa, face ao ano anterior, um crescimento de 9,4%¹.

De entre os fundos estruturais, o Fundo Social Europeu continuou a ser aquele cuja taxa de execução da despesa comunitária foi mais alta (97,8%), destacando-se, também, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (95,9%). Quanto aos restantes fundos do Quadro Comunitário de Apoio III, o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas foi aquele que registou menor taxa de execução (85,9%), tendo o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação alcançado uma taxa superior (88,3%).

Relativamente à aplicação da “regra n+2”, até 2008, o seu efeito traduziu-se na anulação de € 99,1 milhões de dotações destinadas a Portugal. Deste valor, a maior parte ocorreu em programas operacionais beneficiários do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação, designadamente o Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 36,5 milhões) e os Programas Operacionais Regionais do Norte (€ 5,5 milhões), do Centro (€ 19,6 milhões), do Alentejo (€ 10,3 milhões) e do Algarve (€ 2 milhões).

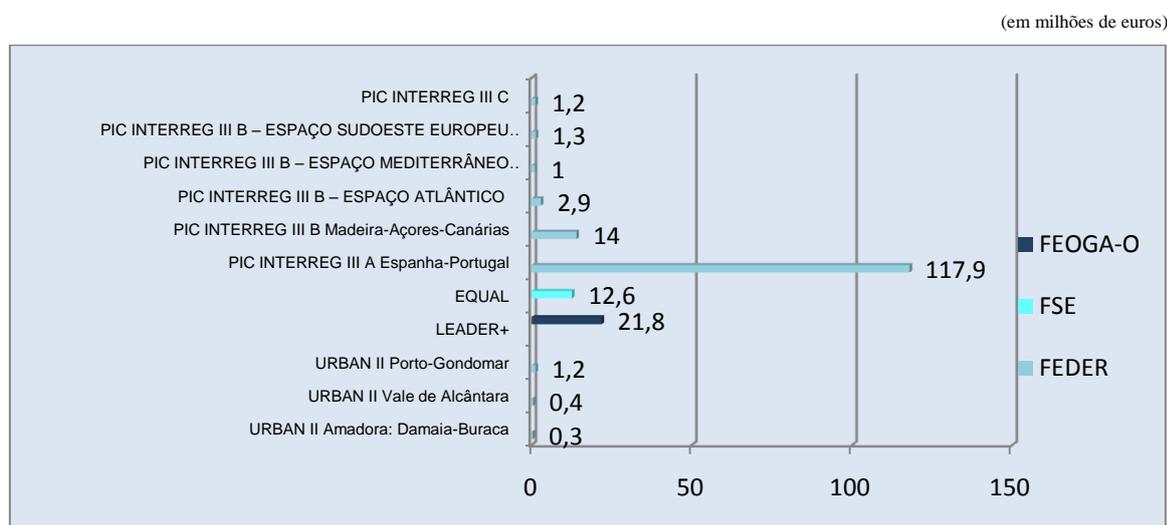
¹ Esta taxa em 2007 situava-se nos 86,0%, conforme se encontra referenciado no ponto 11.3.8.1 do respectivo Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Face à programação final do Quadro Comunitário de Apoio III, a percentagem do montante anulado representa 3,3% do total do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação, 0,9% do Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas, 0,3% do Fundo Social Europeu e 0,1% do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional¹.

A.4.2) Execução dos Programas de Iniciativa Comunitária (2000-2006)

No que respeita aos programas de iniciativa comunitária do período 2000-2006, tiveram acção em Portugal três URBAN II, o LEADER+, o EQUAL, o INTERREG A e cinco INTERREG III B e C. A execução da despesa comunitária dos programas de iniciativa comunitária, em 2008, por fundos estruturais, é reflectida no gráfico seguinte.

Gráfico II.30 – Execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, por fundos estruturais – 2008



Fonte: IFDR, I.P., IGFSE, I.P. e DGADR.

Neste período registaram-se valores de execução da despesa comunitária de € 174,6 milhões, dos quais € 140,2 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 12,6 milhões de Fundo Social Europeu e € 21,8 milhões de Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação².

¹ Cfr ponto 11.3.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.4 do Volume II.



A.4.3) Execução do Fundo de Coesão

Em 2008 no Fundo de Coesão II registou-se a validação de despesa no montante de € 507,7 milhões, repartida pelos sectores do ambiente (€ 390,1 milhões), dos transportes (€ 116,9 milhões) e pela assistência técnica (€ 0,7 milhões)¹.

A despesa total validada no âmbito do fundo de Coesão II em 31 de Dezembro de 2008 atingiu € 3.074,1 milhões, correspondendo a cerca de 66,8% da despesa total prevista².

A.4.4) Outros instrumentos financeiros

Em 2008 ainda ocorreram transferências de verbas no âmbito do Fundo de Coesão I, tendo sido recebidos € 7,2 milhões correspondentes a saldos finais de projectos³.

A.4.5) Execução do Quadro de Referência Estratégico Nacional

O ano de 2008 traduziu-se no ano de arranque do Quadro de Referência Estratégico Nacional em termos da execução financeira.

Estava programada para este ano a execução de um montante de despesa comunitária de € 3.005,0 milhões, dos quais € 1.672,9 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 912,3 milhões de Fundo Social Europeu e € 419,8 milhões de Fundo de Coesão⁴. Tendo em conta o montante de despesa comunitária atingido em 2008, de € 516,7 milhões, regista-se uma taxa de execução anual de 17,1%.

Em 2008 foram transferidas pela Comissão Europeia as segundas fracções dos pré-financiamentos, tendo-se apurado a entradas de fluxos financeiros no valor de € 656,9 milhões (€ 369,7,9 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 195,4 milhões de Fundo Social Europeu e € 91,8 milhões de Fundo de Coesão).

Em termos globais, em 31 de Dezembro de 2008, tinham sido recebidos da Comissão Europeia cerca de € 1.096,1 milhões, dos quais € 1.091,9 milhões (€ 613,3 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 325,6 milhões de Fundo Social Europeu e € 153,0 de Fundo de Coesão) de pré-financiamentos e € 4,2 milhões (Fundo Social Europeu) de um pedido de pagamento intermédio (relativo ao Programa Operacional Assistência Técnica).

Em termos absolutos a despesa pública total executada no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional ascendeu a € 706,8 milhões. Deste valor cerca de € 516,7 milhões traduziram-se em despesa comunitária, alcançando-se a taxa de execução de apenas 2,4 %⁵.

¹ Estes valores foram apurados tendo em conta o ponto de situação efectuado pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P, a 31 de Dezembro de 2008.

² Cfr. ponto 11.3.5 do Volume II.

³ Cfr. ponto 11.3.6 do Volume II.

⁴ Conforme dispõe o ponto "Programação Financeira" da Resolução RCM n.º 86/2007.

⁵ Taxa de execução = Despesa Validada / Despesa Programada.

O Fundo Social Europeu foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira, tendo atingido a taxa de execução de 6,0%. Já em relação ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão, as taxas situaram-se em 1,1% e 0,1%, respectivamente¹.

A.4.6) Execução do Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural

Em 2008 foi transferido pela Comissão Europeia para Portugal, no âmbito do Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural, o montante de € 398,7 milhões, correspondendo a € 351 milhões para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente, € 825 milhares para o Programa para a Rede Rural Nacional, € 13,7 milhões para o Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira e € 33,2 milhões para o Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores.

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente estava programado para 2008 a execução do montante de despesa pública de € 613 milhões, dos quais € 496 milhões relativos ao Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural, correspondendo a uma taxa de co-financiamento de 81%.

O montante total de despesa pública executada em 2008 foi de € 321 milhões, o que correspondeu a uma taxa de execução de 52,4%. Em termos acumulados a despesa pública total executada no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente ascendeu a € 429,3 milhões. Deste valor cerca de € 406 milhões traduziram-se em despesa comunitária, alcançando-se a taxa de execução de 35,74%.

A.4.7) Execução do Programa da Rede Rural Nacional

No âmbito do Programa da Rede Rural Nacional estava programado a execução do montante de despesa pública de € 3 milhões, dos quais € 1,5 milhões relativos ao Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural, correspondendo a uma taxa de co-financiamento de 50%. Este Programa não registou execução financeira em 2008².

A.4.8) Execução do Fundo Europeu para as Pescas

Estava programado no Programa Operacional da Pesca para 2008 a execução do montante de despesa pública de € 44 milhões, dos quais € 34 milhões relativos ao Fundo Europeu para as Pescas, correspondendo a uma taxa de 77%. Não existiu qualquer execução financeira do Programa Operacional da Pesca até 31 de Dezembro de 2008.

A entrada de fluxos financeiros oriundos da Comissão Europeia, no âmbito do Fundo Europeu para as Pescas, totalizaram, no ano de 2008, o montante de € 17 milhões, correspondente a um adiantamento efectuado. Em termos acumulados, este Programa recebeu, até 31 de Dezembro de 2008, a verba total de € 34,5 milhões, relativa a dois adiantamentos de igual valor (€ 17,25 milhões cada)³.

¹ Cfr. ponto 11.3.7 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.8.1 do Volume II.

³ Cfr. ponto 11.3.8.2.1 do Volume II.



A.4.9) Execução do Fundo Europeu Agrícola de Garantia

Estava programado para 2008 o montante de € 804 milhões relativos ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia. Em termos de execução financeira o valor ascendeu a € 721 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 89,8%.

Em termos de programação financeira acumulada foi apurado o total de € 1.827 milhões, tendo sido executado € 1.440 milhões, dos quais € 1.437 milhões corresponderam ao montante recebido da Comissão Europeia. Face aos montantes executados e programados, a taxa de execução acumulada correspondeu a 78,8 %¹.

A.4.10) Programas de Acção de Iniciativa Comunitária 2007-2013

A Comissão Europeia aprovou em 2005 e 2006 um novo conjunto de programas de acção de iniciativa comunitária, para o período de 2007-2013, que cobrem diversas áreas de intervenção cuja gestão é da exclusiva competência da Comissão Europeia, através das respectivas direcções-gerais, com a coadjuvação dos diversos comités que englobam representantes dos Estados-Membros e de outros países participantes.

No âmbito destes programas, a nível nacional, existem apenas duas estruturas de gestão operacional, a Agência Nacional para a Gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e o Gabinete de Gestão do 7º Programa Quadro. O trabalho desenvolvido permitiu também evidenciar que não existe nenhuma entidade que recolha e detenha informação global sobre os montantes anuais transferidos pela Comissão Europeia para Portugal.

No ano de 2008, com excepção das verbas transferidas pela Comissão Europeia para uma conta no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., da Agência Nacional para a Gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, no âmbito do respectivo programa, os restantes fluxos financeiros efectuados no âmbito dos 7º Programa-Quadro, Programa de Acção de Iniciativa Comunitária do Ambiente, Programa-Quadro Competitividade e Inovação e na Rede Transeuropeia dos Transportes, foram transferidos para contas tituladas em nome dos beneficiários sediadas em instituições bancárias.

Ao abrigo destes programas terão sido canalizados para Portugal cerca de € 30,6 milhões. (cfr. anterior ponto A.3.1).

Só no caso do Programa de Aprendizagem ao longo da Vida é que foram reflectidos os fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia na Conta Geral do Estado².

¹ Cfr. ponto 11.3.8.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.9 do Volume II.

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 com a União Europeia

A Conta Geral do Estado de 2008 continua a não evidenciar, de forma agregada, a execução orçamental dos fundos comunitários, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram. Esta lacuna viola o disposto na Lei de enquadramento orçamental¹.

Recomendação 49 – PCGE/2008

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.1.2) Fluxos financeiros da Comissão Europeia no âmbito do Programa-Quadro Competitividade e Inovação (PAIC)

A verba transferida no âmbito do Programa-Quadro Competitividade e Inovação, a título de pré-financiamento para um projecto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias e à Inovação, I.P. foi efectuada para uma conta numa instituição bancária. Ora, de acordo com a Lei do Orçamento do Estado para 2008², toda a movimentação de fundos dos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais deve ser efectuada através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. Tal situação não assegura o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria previsto no regime da tesouraria do Estado³.

Recomendação 50 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que relativamente à transferência de fluxos financeiros provenientes da União Europeia seja dado integral cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

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

B.2.1) Apuramento dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia

Existem fluxos financeiros oriundos da União Europeia que não transitam pelo Instituto Gestão Crédito Público, I.P., o que inviabiliza o seu apuramento total com base nos dados actualmente patentes na Conta Geral Estado. A possibilidade de comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia, nomeadamente com os montantes indicados nos mapas detalhados anexos ao relatório financeiro sobre o orçamento de 2008 da União Europeia, requer a identificação de todos os recebimentos de dinheiros comunitários destinados a Portugal, levantamento que, com a informação disponível, se revelou impossível.

¹ Artigo 75.º, n.º 7, “*in fine*”, (cfr. ponto 11.1.2 do Volume II).

² Artigo 102.º, n.º 1.

³ Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, artigo 2.º, n.º 2 (Cfr. ponto 11.3.9 do Volume II).



A ocorrência de erros na imputação das transferências da União Europeia aos respectivos fundos comunitários revelou a inadequação dos critérios actualmente seguidos pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., para proceder à distinção entre as várias fontes em questão.

Os montantes registados na Conta Geral do Estado relativamente aos fluxos transferidos da Comissão Europeia para Portugal não são coincidentes com os montantes publicados por esta instituição comunitária, divergindo em € 43,9 milhões. As observações acima enunciadas e a falta de informação relativa à totalidade dos fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia, nomeadamente os inerentes aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária contribuem para esta diferença¹.

Recomendação 51 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se tomem as medidas tidas por convenientes de forma a assegurar a correcta imputação das verbas recebidas da União Europeia e o rigor na sua contabilização. O Instituto de Gestão Crédito Público, I.P., enquanto entidade gestora da tesouraria do Estado, as autoridades de pagamento/certificação dos fundos estruturais e outras entidades com a incumbência da vertente externa da gestão financeira de fundos comunitários, devem articular-se para efeitos de reporte desta informação à Direcção-Geral do Orçamento.

B.2.2) Apuramento dos fluxos financeiros da Iniciativa Comunitária INTERREG

A entidade que assegura a coordenação nacional da Iniciativa Comunitária INTERREG só tem disponíveis dados parcelares sobre a execução física e financeira dos Programas de Iniciativa Comunitária em que Portugal está envolvido e sobre os respectivos fluxos financeiros, não conseguindo apurar os montantes efectivamente destinados a beneficiários portugueses.

Os fluxos FEDER destinados aos Programas de Iniciativa Comunitária INTERREG III A – Espanha/Portugal e INTERREG III B Madeira, Açores, Canárias, estão a ser contabilizados como sendo canalizados na íntegra para Portugal, quando, na realidade, a maior parte destas verbas transita para Espanha. Tratam-se, assim, de verbas em trânsito, que circulam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional deste programa de iniciativa comunitária, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a União Europeia².

Recomendação 52 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que, no âmbito dos Programas de Iniciativa Comunitária INTERREG, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais. Para este efeito, revela-se necessário que a coordenação nacional destes Programas em Portugal esteja em condições de disponibilizar informação actualizada relativamente à execução financeira e aos correspondentes fluxos financeiros, de forma a possibilitar a identificação dos beneficiários nacionais e dos montantes recebidos.

¹ Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.4 do Volume II.

B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

B.3.1) Pagamentos à Comissão Europeia

As transferências efectivas para a União Europeia evidenciadas na Conta Geral do Estado de 2008 atingiram o montante de € 1.557,8 milhões, correspondendo a uma diferença líquida para menos de apenas € 4,7 milhões (taxa de -0,3%), entre a previsão (€ 1.562,5 milhões) efectuada no âmbito do Orçamento do Estado para 2008 e a execução, verificando-se, assim, que a execução global atingiu praticamente os 100% da previsão¹.

B.3.2) Execução do III Quadro Comunitário de Apoio

A taxa de execução do Quadro Comunitário de Apoio III em 31 de Dezembro de 2008 situava-se em 95,4%, restando, àquela data, um período de seis meses (até 30 de Junho de 2009) para a realização da despesa.

A aplicação da “regra n+2” traduziu-se numa perda global de € 99,1 milhões nos programas operacionais que compunham o Quadro Comunitário de Apoio III. Foi identificada como causa das perdas a incapacidade de mobilização das verbas necessárias para assegurar a componente nacional do investimento, quer pública quer privada. Este constrangimento traduziu-se num menor número de candidaturas, suspensão de aprovações, desistências e sucessivos pedidos de reprogramação por dificuldade do promotor do projecto em assegurar a componente nacional. Uma regra equivalente está instituída para os instrumentos financeiros do novo período de programação².

B.3.3) Execução do Quadro de Referência Estratégico Nacional

O ano de 2008 traduziu-se no ano do efectivo arranque do Quadro de Referência Estratégico Nacional em termos da execução financeira. Embora estivesse programada para 2008 a execução de um montante de despesa pública comunitária de € 3.005,0 milhões, a despesa comunitária validada atingiu os € 516,7 milhões, registando-se uma taxa de execução anual de 17,1%. No entanto, se tivermos em conta o valor programado para o período 2007-2013, de € 21.411,6 milhões, a taxa de execução financeira alcançada em 31 de Dezembro de 2008 é de apenas 2,4%.

Ao nível dos três fundos estruturais, em termos acumulados, o Fundo Social Europeu foi aquele que mais contribuiu para este grau de execução financeira, tendo atingido uma taxa de execução de 6,0%. Já em relação ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão, as taxas situaram-se em 1,1% e 0,1%, respectivamente.

¹ Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.



Os baixos níveis de execução financeira registados nos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional põem em risco o cumprimento das metas a atingir já em 2010, uma vez que se encontra em vigor a norma do art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho, que prevê a anulação da parte da autorização orçamental comunitária não utilizada até 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte ao da sua aprovação¹.

Recomendação 53 – PCGE/2008

Assim, o Tribunal reitera a recomendação formulada no anterior Parecer no sentido de que se diligencie o aceleramento da execução financeira de todos os Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar dos efeitos da regra “n+3”.

Recomendação 54 – PCGE/2008

De forma a não se verificarem novas perdas no futuro, o Tribunal recomenda que se diligencie pela preparação atempada, no plano material e no plano financeiro, de um conjunto de projectos de modo a que, nos vários Programas Operacionais possam ser utilizadas todas as verbas disponibilizadas pela Comissão Europeia.

B.3.4) Execução dos Programas Desenvolvimento Rural, Rede Rural Nacional e Operacional da Pesca

Em 2008 a taxa de execução do Programa de Desenvolvimento Rural foi de apenas 52,4%. O Programa para a Rede Rural Nacional e o Programa Operacional da Pesca não registaram, até 31 de Dezembro de 2008, qualquer execução².

Recomendação 55 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se promovam acções tendentes a acelerar a execução do Programa de Desenvolvimento Rural, do Programa para a Rede Rural Nacional e Programa Operacional da Pesca.

B.3.5) Execução do Programa Operacional da Pesca e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia

A conta criada pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pesca, I.P., no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., designada “IFAP Pescas”, para movimentação das verbas do Fundo Europeu para as Pescas, não é exclusiva para este fundo. Por sua vez a conta designada “INGA” foi utilizada para os movimentos com o Fundo Europeu Agrícola de Garantia³.

Recomendação 56 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que sejam criadas contas próprias autónomas de modo a que as entidades de controlo possam identificar de uma forma clara e precisa os movimentos ocorridos.

¹ Cfr. ponto 11.3.7 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.8 do Volume II.

³ Cfr. ponto 11.3.8 do Volume II.

B.3.6) Execução dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária 2007-2013

Com excepção do “Programa Aprendizagem ao longo da Vida” e do “7º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico”, não existe relativamente aos restantes programas de acção de iniciativa comunitária informação global sobre estes fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia¹.

Recomendação 57 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que relativamente aos programas de acção de iniciativa comunitária se diligencie no sentido da implementação dos procedimentos necessários com vista à obtenção de informação global sobre estes fluxos comunitários anualmente transferidos da Comissão Europeia para Portugal e dos mesmos resultados seja dada informação na Conta Geral do Estado.

¹ Cfr. ponto 11.3.9 do Volume II.



CAPÍTULO III

*APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DA
SEGURANÇA SOCIAL*



III – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Nesta parte do Parecer procede-se à análise da actividade financeira da Segurança Social em 2008, na óptica da contabilidade orçamental e na óptica da contabilidade patrimonial. Contudo, por se considerarem áreas com elevada importância na missão da Segurança Social, é efectuada, também, uma análise em termos evolutivos das despesas suportadas com “pensões”, “emprego e formação profissional” e do “património financeiro” do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, gerido em regime de capitalização pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP.

Esta apreciação tem por base a Conta da Segurança Social, complementada com elementos fornecidos pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, a análise dos documentos de prestação das contas remetidos ao Tribunal pelas entidades que integram o perímetro de consolidação, a consulta ao sistema de informação financeira da segurança social e, ainda, os resultados das acções desenvolvidas no âmbito do acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social, relativas ao ano de 2008, e de outras acções específicas de controlo, designadamente auditorias e acompanhamento de recomendações formuladas em anteriores Pareceres e auditorias. O desenvolvimento dos diferentes temas encontra-se no Volume II deste Parecer.

3.1 – Processo Orçamental e Conta

A) Visão Global

A.1) Enquadramento legal e institucional

O Orçamento da Segurança Social, para 2008, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado¹, produzindo efeitos, nos termos do seu artigo 142.º, a partir de 1 de Janeiro de 2008.

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na lei orçamental, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 43.º da Lei de Enquadramento Orçamental², – foi publicado o decreto-lei de execução orçamental³, contendo as disposições necessárias à execução do Orçamento da Segurança Social cujos efeitos retroagiram, nos termos do seu artigo 67.º, a 1 de Janeiro.

O Orçamento da Segurança Social de 2008 respeitou pela primeira vez o regime previsto na nova Lei de bases da segurança social⁴. O enquadramento normativo do sistema de segurança social, foi complementado com a entrada em vigor do diploma que veio definir o quadro genérico de financiamento do Sistema⁵.

¹ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 2/2008, de 28 de Janeiro.

² Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei de estabilidade orçamental, Lei orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que igualmente a republica.

³ Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 27/2008, de 9 de Maio.

⁴ Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que entrou em vigor em 17 de Janeiro de 2007. Refira-se que, apesar desta lei ter entrado em vigor ainda em 2007, o Orçamento da Segurança Social relativo a esse ano, com excepção do art.º 68º, referente ao indexante dos apoios sociais e actualização do valor das pensões, que produziu efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, respeitou ainda o disposto na anterior Lei de bases (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro), uma vez que este foi aprovado na sua vigência.

⁵ Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2008.

A Conta da Segurança Social compreende¹, todos os mapas referentes à execução orçamental que integraram o Orçamento da Segurança Social e, ainda, os seguintes:

- ◆ Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social;
- ◆ Mapa XXVII-A – Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social;
- ◆ Mapa XXVII-B – Movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social;
- ◆ Mapa XXXII – Balanço e demonstração de resultados do sistema de solidariedade e segurança social.

De acordo com o estipulado na Lei de enquadramento orçamental², o Orçamento da Segurança Social encontra-se estruturado por classificação funcional e económica e por subsistemas, dispondo ainda o n.º 3 do artigo 27.º daquela lei que *“as despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei”*. Atendendo a que a classificação orgânica nunca foi implementada, na prática, o Orçamento engloba, por natureza, as receitas e as despesas das Instituições da Segurança Social³.

A contabilidade e a gestão financeira da actividade das instituições de segurança social que integram o sistema de segurança social obedecem à normalização decorrente do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social⁴, sob orientação e supervisão do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, enquanto entidade legalmente competente para a gestão global do Orçamento da Segurança Social.

O perímetro da Conta da Segurança Social integra, em 2008, as instituições do Sistema de Segurança Social constantes do organograma que se apresenta:

¹ Artigo 75º, n.º 2, da Lei de enquadramento orçamental.

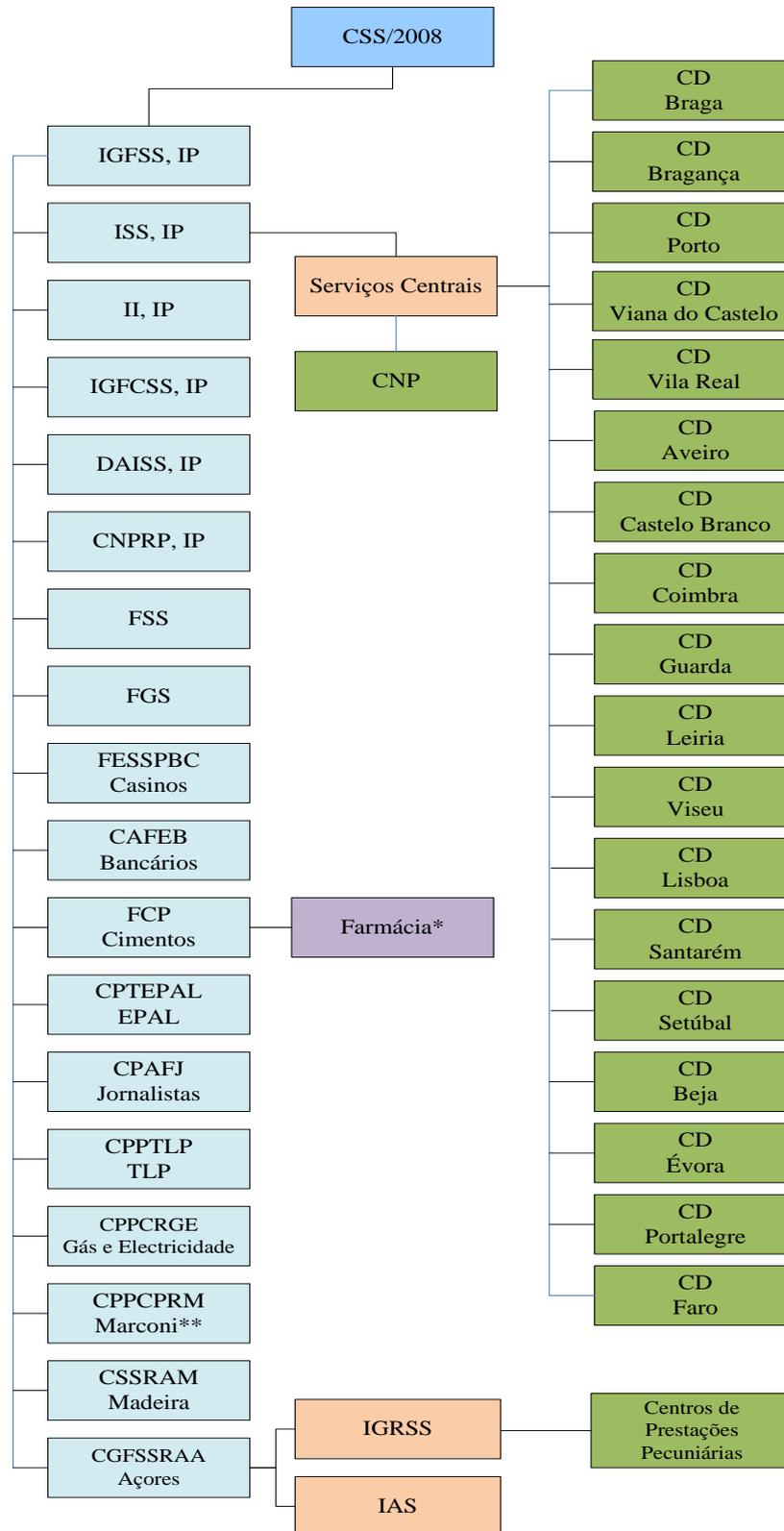
² Artigo 32º.

³ Previstas no artigo 94º da Lei de Bases da Segurança Social.

⁴ POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.



Handwritten signature



* Pelo método de equivalência patrimonial.

** Consolida parcialmente.

A.2) Alterações orçamentais

As alterações efectuadas ao Orçamento da Segurança Social tiveram o seguinte impacto:

(em milhões de euros)

Orçamento 2008	Orçamento inicial + alterações orçamentais	
	Receita	Despesa
OSS Inicial	28 671,9	28 658,3
Orçamento Revisto/Corrigido	29 655,6	28 881,3
Resultado das modificações orçamentais	983,7	223,1
Modificações em relação ao orçamento inicial	3,4%	0,8%
Saldo orçamental do ano	774,2	

Fonte: Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Declarações publicadas no DR e CSS de 2008

As alterações ao Orçamento da Segurança Social de 2008 foram enviadas para publicação no Diário da República¹, dando-se, assim, acolhimento, em geral, às recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e em Pareceres anteriores².

A.3) Conta

As demonstrações financeiras das entidades consolidadas que integram a Conta da Segurança Social de 2008 foram elaboradas com base no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social tendo-se procedido à análise das operações de consolidação da Conta. Essa análise foi efectuada com base no “dossier de consolidação”, elaborado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, e através quer da confirmação dos dados no sistema de informação financeira, quer da validação da informação constante dos respectivos documentos da prestação de contas individuais remetidas ao Tribunal, com vista a apreciar se a conta consolidada reflecte fidedignamente a situação financeira e patrimonial e os resultados do sistema de segurança social.

A execução orçamental das instituições que compreendem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social é obtida directamente do SIF/SAP-R/3, com excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, por falta de integração destas duas instituições no sistema. Para obtenção dos mapas de execução orçamental torna-se necessário adicionar, manualmente, os elementos relativos a estas duas instituições e, bem assim, eliminar os fluxos orçamentais de receita e de despesa com classificações económicas diferentes das relativas a transferências correntes e de capital e imputar as despesas de administração e outras despesas comuns do sistema de segurança social aos sistemas e seus subsistemas.

¹ Nos termos previstos no artigo 52º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto. Trata-se das seguintes declarações: 1.º Trim. - Declaração n.º 161/2008, publicada no Diário da República, 2ª Série, n.º 79, de 22 de Abril; 2.º Trim. - Declaração n.º 292/2008, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 171, de 4 de Setembro; 3.º Trim. - Declaração n.º 345/2008, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 202, de 17 de Outubro; e 4.º Trim. - Declaração n.º 67/2009, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 42, de 2 de Março.

² Recomendação 52/PCGE/2007 e Recomendações 127/PCGE/2005, pág. 261 do Volume I do PCGE de 2005 e 71/PCGE/2006, formulada no Volume I do PCGE de 2006.



Não foi apresentado o Mapa de fluxos de caixa consolidado, mas apenas o agregado, pelo que não se procedeu a qualquer validação do mesmo.

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. Sublinha-se que, no decurso do ano de 2008, as recomendações formuladas em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 e 2007 foram acolhidas através da sua implementação no Orçamento para 2009.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

O n.º 3 do artigo 27.º da Lei de enquadramento orçamental¹, 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 sistema de informação financeira.

Recomendação 58 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação constante do Parecer anterior no sentido de vir a ser publicado o Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental, 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.

Apesar de o diploma que aprovou o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social remeter, em matéria de consolidação de contas², para regulamentação a aprovar por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, tal ainda não aconteceu, tendo o referido projecto de diploma legal sido remetido àquela Comissão para parecer.

Não obstante o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, no ponto II da nota 5 do anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, 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 59 – PCGE/2008

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, que prevê a aprovação por Portaria das normas de consolidação do sistema de solidariedade e de segurança social, condição indispensável para que, de forma transparente, seja adequadamente relevada a situação económico-financeira e patrimonial do Sistema de Segurança Social.

¹ Na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

² Artigo 5º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

B.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

O diploma que aprovou o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social prevê como documento de prestação de contas um Mapa de fluxos de caixa consolidado. Todavia por não se encontrar ainda em produtivo no Sistema de informação financeira uma transacção que permita validar os movimentos de operações de tesouraria recíprocos o mapa apresentado é agregado e não consolidado.

Não se procedeu à eliminação nos mapas orçamentais e na conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de 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, justificando o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP na nota 37 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas que a execução orçamental respeita na íntegra a construção do Orçamento da Segurança Social para 2008 aprovado pela Assembleia da República e que em exercícios futuros a alteração deste procedimento terá de estar contemplada no referido orçamento aprovado por aquele órgão de soberania.

De notar que estas observações não são válidas para as operações de consolidação dos Mapas X¹, XI², XII³ e XXII⁴ até porque o referido Instituto elimina as receitas e as despesas oriundas de arrendamentos, cujos arrendatários são outras instituições de segurança social, incluídas no perímetro de consolidação, utilizando desta forma duas metodologias distintas no que diz respeito à consolidação das operações recíprocas, com a mesma natureza.

Recomendação 60 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação sobre a necessidade de elaboração do Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado nos termos e modelo preconizados no ponto 7.3 do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social e, bem assim, que se eliminem todas as receitas e todas as despesas ocorridas dentro do perímetro de consolidação da segurança social nos mapas orçamentais e na conta consolidada das receitas e das despesas da segurança social.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Apesar do disposto no artigo 27.º da Lei quadro dos institutos públicos⁵, e da recomendação formulada no Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2007 continua a verificar-se, em relação ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, ao Instituto da Segurança Social, IP, e ao Instituto de Informática, IP, a ausência de nomeação, por parte do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela, do fiscal único. A ausência do respectivo controlo nem sequer tem sido mitigada com recurso a auditorias externas e independentes incidentes sobre as contas das referidas instituições, com excepção do primeiro Instituto referido. Esta falta leva o Tribunal a considerar o sistema de controlo interno instituído como deficiente.

¹ Receitas da segurança social, por classificação económica.

² Despesas da segurança social, por classificação funcional.

³ Despesas da segurança social, por classificação económica.

⁴ Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social.

⁵ Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril.



Recomendação 61 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação constante do Parecer anterior para que seja nomeado o 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 Segurança Social.

A execução orçamental das instituições que compreendem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social é obtida directamente do SIF/SAP-R/3, com excepção, como já referido, da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, por falta de integração destas duas instituições no sistema. Existem ainda, como assinalado atrás, outros casos em que a execução orçamental faz apelo a operações manuais. Tendo em conta a periodicidade com que a informação financeira sobre a execução orçamental tem de ser reportada à Direcção-Geral do Orçamento (mensalmente), o permanente acompanhamento da execução orçamental realizado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e o controlo concomitante efectuado pelo Tribunal, justifica-se a implementação de medidas que permitam a extracção dos mapas legais directamente da aplicação informática.

Recomendação 62 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de dotar o módulo de consolidação orçamental das parametrizações necessárias com vista à obtenção de informação consolidada de forma automatizada, assegurando os controlos necessários à monitorização da informação financeira produzida por essa via.

3.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social

A) Análise Global

A.1) Execução orçamental da receita total

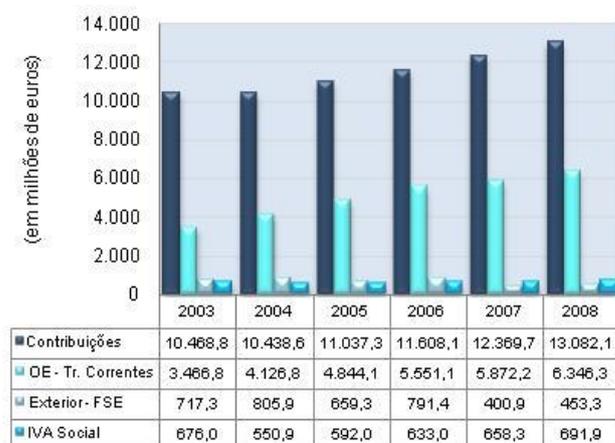
Em 2008, a receita total arrecadada pelo sistema de segurança social atingiu cerca de € 28.196,4 milhões, montante 21,8% acima do registado no ano anterior (cerca de € 23.144,6 milhões). A taxa de execução da receita orçamentada para 2008 foi de 95,1%, o que significa que ficaram por cobrar cerca de € 1.459,2 milhões (sendo que, deste montante, aproximadamente, € 1.417,1 milhões respeitam ao capítulo “activos financeiros”) face às previsões inscritas no orçamento corrigido. No que respeita à evolução registada nos capítulos mais importantes da receita, constata-se o seguinte:

- ◆ as “contribuições para a segurança social” equivalem a 46,4% da receita auferida em 2008 pelo sistema de segurança social, representando, em termos absolutos, cerca de € 13.082,1 milhões. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental 0,5 pontos percentuais além da previsão anual (cerca de € 65,7 milhões em valor absoluto), fixada em cerca de € 13.016,4 milhões;
- ◆ a parcela relativa às “transferências correntes” representou cerca de 27,7% do total obtido em 2008. Em valores absolutos, a transferência de cerca de € 7.820,3 milhões realizada nesse ano (mais cerca de € 545,4 milhões que em 2007, ou seja, um crescimento de 7,5%), traduz um grau de execução orçamental de 99,3%;
- ◆ as “receitas de capital” revelam recebimentos na ordem dos € 5.202,6 milhões, valor que significa cerca de 18,5% (7,2% em 2007) da receita total arrecadada em 2008 pelo sistema de segurança social, representando uma taxa de realização orçamental de cerca de 78,2% dos

quase € 6.656,0 milhões constantes do orçamento corrigido para este conjunto de receitas. A receita cobrada de “activos financeiros”, no montante de € 5.171,6 milhões, encontra-se sobreavaliada em cerca de € 101,1 milhões, valor correspondente a menos valias realizadas.

O gráfico seguinte apresenta a evolução das principais receitas da Segurança Social no período 2003/2008.

Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas



Fonte: CSS/2003 a CSS/2008

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 Orçamento do Estado”, uma vez que o seu crescimento médio anual foi de 12,9%, enquanto o das “contribuições”, a parcela mais significativa das receitas, se ficou pelos 4,6%.

A.2) Execução orçamental da despesa total

As despesas totais executadas no decurso do ano económico de 2008 atingiram cerca de € 26.801,2 milhões, 24,5% acima da realizada em 2007, reflectindo um grau de execução orçamental de 92,8% (1,3 pontos percentuais acima do verificado no ano anterior) dos cerca de € 28.881,3 milhões inscritos no orçamento anual corrigido, revelando um desvio de cerca de € 2.080,2 milhões face ao montante orçamentado, sendo este, em grande parte, explicado pela despesa não realizada no agrupamento “activos financeiros”, cerca de € 1.911,6 milhões. Do total dos recursos financeiros consumidos pelo sistema de segurança social, 74,5%, ou seja, cerca de € 19.964,9 milhões, são relativos a “despesas correntes”, que manifestam uma execução orçamental de 99,5% (3,1 pontos percentuais acima da observada em 2007), enquanto os restantes 25,5% (cerca de € 6.836,3 milhões) são referentes a “despesas de capital”, onde se observa um nível de realização orçamental na ordem dos 77,6% (65,8% em 2007). A análise da execução orçamental observada nos principais agrupamentos da despesa revela o seguinte:

- ◆ O agrupamento relativo às “transferências correntes” apresenta o peso relativo mais expressivo (cerca de 70,4%) do conjunto dos gastos realizados no ano em apreço, ascendendo, em valor absoluto, a cerca de € 18.862,5 milhões (5,6% superior ao montante dispendido em 2007), o

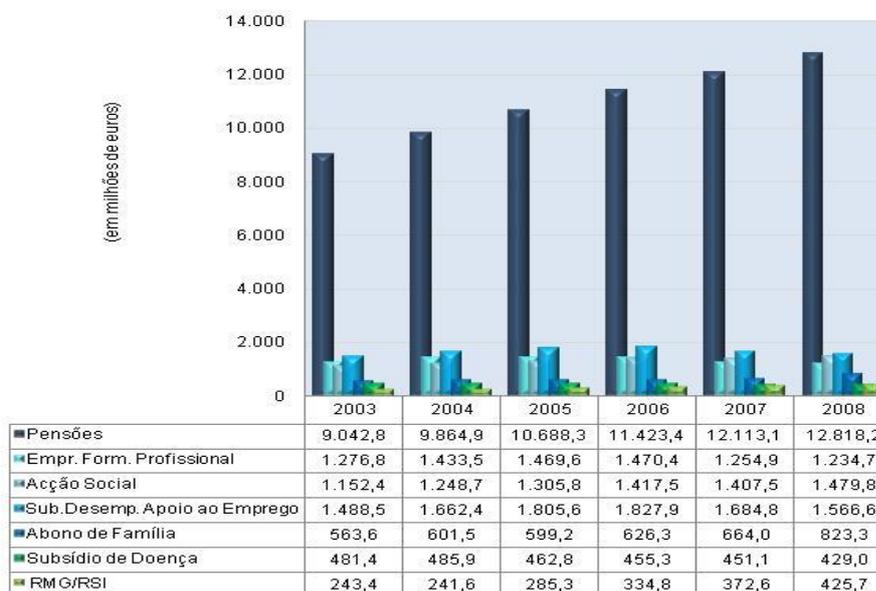


que reflecte uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,7%, face a quase € 18.912,0 milhões orçamentados em 2008. As “pensões” são a componente preponderante das despesas do sistema de segurança social (representando cerca de 64,0%) e, portanto, uma variável decisiva para a evolução dos seus gastos;

- ◆ O agrupamento respeitante aos “subsídios” representa 2,2% do total dos recursos financeiros aplicados pelo sistema de segurança social até ao fim de 2008, ou seja, cerca de € 599,7 milhões (menos cerca de € 112,6 milhões que em 2007, ou seja, um recuo de 15,8%), traduzindo uma execução orçamental na ordem dos 94,9%;
- ◆ As “despesas com pessoal” registaram até ao final de 2008 gastos de cerca de € 364,0 milhões (menos 0,2% do que em 2007), montante que representa 1,4% dos gastos totais realizados pelo sistema de segurança social e um grau de execução orçamental de 98,4%;
- ◆ Quanto às “despesas de capital” o agrupamento mais relevante, representando cerca de 25,2% da despesa total, respeita aos “activos financeiros”, onde foram aplicados cerca de € 6.762,6 milhões, o que reflecte uma taxa de execução de 78,0% (65,8% em 2007) e denota, face ao ano anterior, uma variação positiva de 182,9%.

O gráfico seguinte ilustra a evolução verificada nas principais despesas no período 2003/2008.

Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas



Fonte: CSS/2003 a CSS/2008

As despesas realizadas com as “pensões” e “subsídio de desemprego e apoio ao emprego” representam cerca de 85% do acréscimo verificado entre 2003 e 2008. Relativamente à primeira prestação referida, cuja evolução depende de factores estruturais, pagaram-se, em 2008, mais € 3.775,4 milhões do que em 2003 (taxa média de crescimento de 7,2%); enquanto no que respeita à segunda, mais condicionada por factores conjunturais, o aumento foi de apenas € 78,1 milhões (taxa média de crescimento no período de cerca de 1,0%).

A.3) Execução das receitas e despesas das componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

A.3.1) Subsistema Previdencial – Componente de Repartição

A receita total arrecadada por esta componente do sistema previdencial no decurso de 2008 remontou a cerca de € 14.317,1 milhões, representando, em termos absolutos, 50,8% das receitas totais do sistema de segurança social. O montante arrecadado representa um nível de execução orçamental da ordem dos 100,1%, face à inscrição orçamental de cerca de € 14.301,6 milhões. A parcela mais importante no valor total da receita obtida é a relativa às “contribuições para a segurança social”, que representa cerca de 88,0% (aproximadamente, € 12.605,0 milhões) daquele volume global, a que corresponde uma taxa de execução orçamental na ordem dos 100,5% tendo em conta a inscrição orçamental de cerca de € 12.539,3 milhões.

Na despesa registaram-se gastos na ordem dos € 13.197,6 milhões, que correspondem a cerca de 49,2% da globalidade dos gastos realizados e representam uma taxa de execução orçamental de 99,7%, uma vez que a previsão de despesa constante do orçamento corrigido ascendia a, aproximadamente, € 13.240,3 milhões. O agrupamento hegemónico no total das despesas é o relativo às “transferências correntes”, significando 92,7% daquele montante global, ou seja, € 12.237,1 milhões (o que reflecte uma taxa de execução orçamental de 99,8%), sendo que 94,6% deste montante foi transferido para o subagrupamento “famílias”.

A.3.2) Subsistema Previdencial – Componente de Capitalização

A receita total executada pela componente de capitalização remontou a cerca de € 6.515,2 milhões (23,1% das receitas totais cobradas, em 2008, pelo sistema de segurança social), valor este que representa um nível de execução orçamental de 81,7% do respectivo orçamento corrigido cifrado em, aproximadamente, € 7.978,1 milhões.

Ainda no que respeita às receitas, nota para as transferências efectuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP no valor de € 1.091,9 milhões para serem geridas em capitalização, desagregando-se aquele montante da seguinte forma: € 477,2 milhões ao abrigo da Lei de bases da segurança social¹ e, complementarmente, da Lei do Orçamento do Estado para 2008², relativas à “(...) parcela até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem.”; € 601,0 milhões provenientes de saldos anuais da componente repartição do sistema previdencial; cerca de € 1,1 milhões relativos a alienação de imóveis de exercícios anteriores e cerca de € 12,6 milhões referentes a alienação de imóveis do ano de 2008.

No que concerne às despesas, a dotação orçamental corrigida, para 2008, relativa a esta componente do sistema previdencial, foi de € 8.594,6 milhões, tendo sido executados cerca de € 6.667,2 milhões (24,9% das despesas totais realizadas no subsector), montante que traduz uma execução orçamental na ordem dos 77,6%. A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa desta componente respeita aos “activos financeiros”, cuja aplicação totaliza, no final deste ano, 99,9% daquela importância global, ou seja, cerca de € 6.662,6 milhões, o que equivale a uma taxa de realização das despesas previstas de 77,7%.

¹ Artigo 91º, n.º1, da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

² Artigo 32º, n.º1, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.



A.3.3) Subsistema de Solidariedade

As receitas inscritas no orçamento corrigido para 2008, relativas ao subsistema em epígrafe ascendem a cerca de € 4.384,8 milhões, tendo sido cobrados, até ao final do ano, cerca de € 4.390,3 milhões (montante que significa 15,6% do total dos recursos financeiros auferidos, neste ano, pelo sistema de segurança social), o que corresponde a uma execução orçamental de 100,1%. O capítulo mais importante da receita deste subsistema respeita às “transferências correntes” procedentes da “administração central” do Estado que equivalem a 97,0% do valor total da receita arrecadada – cerca de € 4.258,6 milhões –, o que configura um nível de execução orçamental ligeiramente superior a 100%, uma vez que o seu orçamento ascendia a cerca de € 4.256,9 milhões.

Quanto às despesas realizadas em 2008 pelo subsistema em análise, ascenderam a, sensivelmente, € 4.053,4 milhões (cerca de 15,1% das despesas totais realizadas pelo sistema de segurança social), valor este que, comparado com a respectiva dotação orçamental anual corrigida de cerca de € 4.067,6 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 99,7%. O agrupamento predominante no conjunto dos gastos efectuados, que representou, neste período, cerca de 97,7% daqueles gastos, respeita às “transferências correntes”, fracção que corresponde, em valor absoluto, a € 3.961,6 milhões e traduz uma taxa de execução orçamental de 99,8%.

A.3.4) Subsistema de Protecção Familiar

A receita total cobrada em 2008 pelo subsistema aqui em análise remontou a um valor próximo dos € 1.254,0 milhões (importância que representa 4,4% do total das receitas do sistema de segurança social), o que traduz, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido de cerca de € 1.251,3 milhões, uma taxa de cobrança de 100,2%. O capítulo mais representativo deste subsistema é o relativo às “transferências correntes” com um volume de cobranças na ordem dos € 1.230,9 milhões, o que significa 98,2% do volume global arrecadado e corresponde a uma taxa de execução orçamental próxima dos 100%.

Em 2008, as despesas realizadas no âmbito do subsistema em apreço ascenderam a cerca de € 1.305,3 milhões (o que traduz 4,9% das despesas totais realizadas no sistema de segurança social), montante que, confrontado com a correspondente inscrição orçamental corrigida de, aproximadamente, € 1.310,3 milhões, representa uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,6%. As “transferências correntes” são o agrupamento preponderante nos gastos efectuados por este subsistema, com um montante de, aproximadamente, € 1.278,5 milhões correspondentes a 97,9% daquele total e apresentam uma taxa de execução orçamental de 99,7%.

A.3.5) Subsistema de Acção Social

O valor global da receita obtida por este subsistema no decurso do ano económico de 2008 remontou a cerca de € 1.719,8 milhões (6,1% da totalidade das receitas do subsector do Estado aqui em análise), valor que reflecte um grau de execução orçamental de 98,9% do orçamento anual corrigido, fixado em € 1.739,8 milhões. As “transferências correntes” são a parcela dominante dos recursos obtidos, representando cerca de 95,9% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 1.648,7 milhões, valor que configura uma taxa de execução orçamental próxima de 100%.

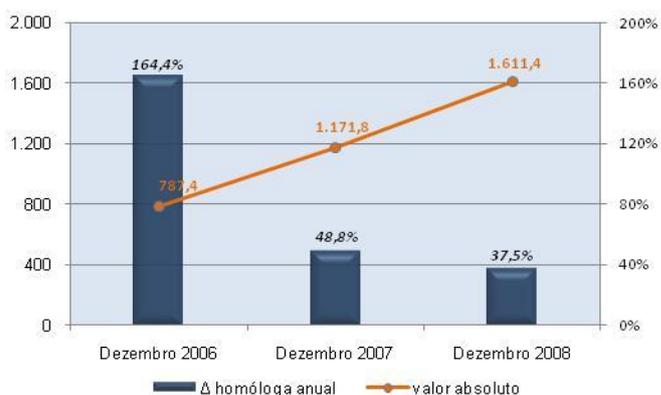
Em 2008 as despesas totais efectuadas no âmbito deste subsistema ascenderam a cerca de € 1.577,6 milhões (cerca de 5,9% do total dos gastos realizados na segurança social), o que traduz um nível de execução orçamental de 94,6% face aos € 1.668,6 milhões inscritos no orçamento corrigido para este

ano. O agrupamento “transferências correntes” é o que denota o maior peso relativo na despesa total realizada nesta área da segurança social (cerca de 87,8%), equivalendo, em termos absolutos, a cerca de € 1.385,4 milhões, montante que representa um grau de realização das despesas previstas de 99,0%.

A.4) Saldos de execução orçamental

O saldo de execução efectiva global do sistema de segurança social cifrou-se em cerca de € 1.611,4 milhões, tendo registado um crescimento significativo de 2005 para 2006, na ordem dos 164,4% (acréscimo absoluto de cerca de € 489,6 milhões) e de cerca de 48,8% no período seguinte, traduzido num aumento em valor absoluto de cerca de € 384,4 milhões; por último, de 2007 para 2008, verificou-se um incremento de 37,5% que representou um acréscimo no saldo de cerca de € 439,6 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:

- ◆ aumento das receitas da Segurança Social provocado por:
 - ◇ no que respeita às contribuições e quotizações, a partir de 1 de Janeiro de 2006, terem passado a estar abrangidos pela Segurança Social (e não pela Caixa Geral de Aposentações, IP) os novos funcionários públicos e também por um aumento da eficácia do sistema ao nível da cobrança;
 - ◇ um maior esforço financeiro do Estado, dado que as transferências do Orçamento do Estado subiram face ao ano anterior 8,0%, a que há ainda a acrescer as receitas do IVA que registaram, no mesmo período, um incremento de 5,1%.
- ◆ diminuição das despesas da Segurança Social provocada pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões, quer quanto a grande parte das prestações, sendo de salientar a quebra verificada nas despesas com os subsídios de desemprego e de doença.

O sistema previdencial – repartição apresenta um saldo de execução efectiva na ordem dos € 556,6 milhões, registando um acréscimo relativamente a 2007 da ordem dos 511,5%, enquanto o saldo da componente de capitalização se fixou em € 764,2 milhões, 98,0% acima do apurado no ano transacto.



O subsistema de solidariedade registou um saldo de € 235,8 milhões, reflectindo uma variação homóloga de 167,1%. O saldo do subsistema de protecção familiar foi o único negativo na ordem dos € 51,4 milhões, apresentando uma variação negativa de 107,8% face ao ano anterior. Finalmente, o subsistema de acção social apresenta um saldo de cerca de € 106,2 milhões, ostentando uma variação homóloga negativa de 39,9%.

Quadro III.1 – SS – Variação homóloga dos saldos globais de execução efectiva

(em milhares de euros)

Componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania	Saldo Global de 2007	Saldo Global de 2008	Δ% Homóloga 2008/2007
Previdencial – Repartição	(135 270,0)	556 572,6	511,5
Previdencial – Capitalização	386 027,6	764 210,3	98,0
Solidariedade	88 291,5	235 819,8	167,1
Protecção Familiar *	655 981,4	(51 392,3)	(107,8)
Acção Social **	176 722,6	106 158,4	(39,9)
Total	1 171 753,2	1 611 368,7	37,5

* Em 2007 designado subsistema de Protecção Familiar e PAEFP

** Em 2007 designado Sistema de Acção Social

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

A.5) Cumprimento da lei do financiamento

As regras relativas ao financiamento do sistema de segurança social encontram-se consubstanciadas no capítulo VI da Lei de bases da segurança social, tendo, posteriormente, sido regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, onde ficou estabelecido o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social, que é o seguinte:

Sistema de Segurança Social		
Sistemas	Subsistema/Componentes	Receitas
Protecção Social de Cidadania	Protecção Familiar; Solidariedade; Acção Social	<ul style="list-style-type: none"> - Transferências do Estado; - Receitas do IVA consignadas¹; - Outras receitas fiscais legalmente consignadas; - Transferências de outras entidades ou fundos públicos ou privados; - Transferências ao abrigo de fundos comunitários e de programas da UE; - Receitas de jogos sociais²; - Produto de participações previstas em lei ou regulamentos; - Transferências de organismos estrangeiros; - Produtos de sanções pecuniárias aplicáveis no Sistema; - Outras previstas legalmente.
Previdencial	Repartição	<ul style="list-style-type: none"> - Quotizações e contribuições; - Receitas provenientes de entidades ou fundos públicos associados a políticas activas de emprego e formação profissional; - FSE e respectiva contrapartida nacional do OE; - Rendimentos da rendibilização dos excedentes de tesouraria; - Transferências do Sistema de Protecção Social de Cidadania; - Produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do Sistema; - Contração de empréstimos; - Outras receitas legalmente previstas; - Transferências do OE e do FEFSS quando a situação financeira do Sistema o justifique.
	Capitalização	<ul style="list-style-type: none"> - Parcela entre 2 e 4 pontos percentuais dos 11 pontos percentuais correspondentes às Quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; - Alienação do património do Sistema de Segurança Social; - Rendimentos do património próprio e do património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização; - Ganhos das aplicações financeiras geridas em capitalização; - Excedentes anuais do Sistema de Segurança Social, excepto os decorrentes de programas financiados pela UE; - Produto de eventuais excedentes de execução do OE; - Outras fontes previstas na Lei.

Quanto às formas de financiamento realizou-se uma análise no sentido de se aferir do cumprimento do disposto nos diplomas acima referidos, bem como no capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e na Lei do Orçamento do Estado para 2008, tendo-se, em termos genéricos, concluído que foram cumpridas as disposições legais incluídas nos citados diplomas, com excepção da afectação das receitas fiscais provenientes do IVA³, que apenas foram atribuídas ao subsistema de protecção familiar.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

As normas relativas ao financiamento da segurança social encontram-se dispersas por diversos diplomas: Lei de bases da segurança social, no que respeita às formas de financiamento; Lei de enquadramento orçamental, no que toca, especificamente, à forma como se deve proceder na execução

¹ Receita consignada à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar.

² Receita consignada a despesas na área da Acção Social.

³ Nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho.



do respectivo orçamento; Lei do Orçamento, na medida em que autoriza o Governo a pôr em prática as suas opções políticas para cada ano em concreto; e, finalmente, no decreto-lei onde se estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social.

Da análise e interpretação do preceituado pelos diplomas atrás elencados que, sublinhe-se, são três leis de valor reforçado e um decreto-lei específico que procede à regulamentação de um capítulo (Financiamento) da Lei de bases da segurança social, resultam inúmeras incongruências, existindo normas cuja letra e alcance parecem ambíguas e/ou conflituantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007 e não constantes da Lei de enquadramento orçamental, e da Lei do Orçamento, de que se apontam, a título meramente exemplificativo, “*Os excedentes anuais do sistema de segurança social*”¹.

Recomendação 63 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias actualmente existentes.

Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, as receitas do IVA resultantes da aplicação da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro², e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, são consignadas à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, referindo ainda aquele artigo que os montantes são afectos anualmente à segurança social e que a satisfação dos encargos daqueles dois subsistemas é garantida pelas receitas consignadas atrás mencionadas e no remanescente por transferências do Orçamento do Estado. Esta disposição legal não estabelece, contudo, a forma de afectação a cada subsistema das referidas receitas. De acordo com os mapas legais do ano de 2008, toda a receita com origem no IVA³, foi afectada ao subsistema de protecção familiar, não se verificando assim o total cumprimento do citado artigo 8.º, dado que aquela disposição legal atribui aquela receita ao subsistema de solidariedade e ao subsistema de protecção familiar.

Recomendação 64 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se dê total cumprimento ao estabelecido no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, imputando aos subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar as receitas do IVA.

B.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

O valor da receita de “rendimentos” encontra-se subavaliado em cerca de € 1.482,3 milhares, relativa ao imposto retido na receita proveniente de dividendos, uma vez que aquela receita é contabilizada pelo valor líquido. Concomitantemente a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este procedimento viola o princípio da não compensação estabelecido pelo artigo 6.º da Lei de enquadramento orçamental.

¹ A receita em causa, com a extensão prevista na alínea e) do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, não tem correspondência nos artigos 28.º da LEO e 32.º da LOE/2008, que apenas prevêm as transferências para capitalização dos excedentes do Sistema Previdencial e não a totalidade dos excedentes do Sistema de Segurança Social.

² Artigo 32.º, n.ºs 6 e 8.

³ Receitas consignadas à segurança social nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro (€ 691,9 milhões), e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho (€ 491,9 milhões).

A receita cobrada de “activos financeiros”, no montante de € 5.171,6 milhões, encontra-se sobreavaliada em cerca de € 101,1 milhões, valor correspondente a menos valias realizadas, contabilizado como receita e simultaneamente como despesa. O procedimento utilizado pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP não é correcto dado que considera como receita e como despesa o valor correspondente às menos-valias realizadas, quando, na realidade, estas receitas e despesas não reflectem qualquer fluxo monetário, não traduzindo qualquer receita ou despesa mas, tão só, custos ou perdas do exercício.

O valor das despesas com prestações sociais encontra-se sobreavaliado na medida em que caso aquelas prestações sejam devolvidas à segurança social, por razões várias, como por exemplo, morada incorrecta ou conta bancária incorrecta, são registadas como receita de operações de tesouraria, permanecendo assim até que o beneficiário as reclame, ou caso contrário, passados cinco anos, estes valores revertem a favor da segurança social. Este procedimento não se encontra conforme as regras orçamentais, uma vez que não se verificou o efectivo pagamento da prestação ao beneficiário, pelo que a despesa deverá ser anulada.

Recomendação 65 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda no que se refere à contabilização das receitas e das despesas:

- a) *Que o procedimento de contabilização de rendimentos objecto de retenção na fonte seja alterado com vista ao cumprimento do princípio da não compensação estabelecido no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental;*
- b) *Que os custos ou perdas incorridos com menos-valias não sejam relevados como receita e como despesa, dado que a receita corresponde ao valor da alienação dos títulos;*
- c) *Que se altere o procedimento de contabilização dos valores relativos a prestações sociais devolvidas à segurança social de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efectivamente não se concretizaram.*

A Lei do Orçamento determina que os juros corridos recebidos nas vendas de valores representativos de dívida são deduzidos dos juros corridos pagos na aquisição do mesmo género de valores, sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica de receita. Esta metodologia poderá subavaliar o valor da parcela de rendimentos, dado que a mesma só é neutra nos casos em que o vencimento dos cupões ocorre no próprio ano em que os títulos são adquiridos, podendo mesmo provocar um valor de execução de receita negativa caso o valor de juros corridos pagos seja superior ao valor dos juros recebidos.

Recomendação 66 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que, relativamente à contabilização de juros corridos, a norma eventualmente a inscrever na Lei do Orçamento sobre o correspondente procedimento de contabilização não seja potenciadora da obtenção de resultados não consentâneos com a natureza das variáveis envolvidas, como é o caso de execução de receita negativa.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O Tribunal de Contas, em consonância com o que tem vindo a fazer desde 2004, acompanhou, trimestralmente, a execução orçamental do ano de 2008, tendo os respectivos relatórios sido publicados em www.tcontas.pt. Nestes documentos foram sendo identificadas as ineficiências ainda presentes no Sistema de informação financeira da segurança social, destacando-se, de entre elas, as relativas ao recurso a procedimentos extra contabilísticos em sede de apuramento da execução do Orçamento da Segurança Social (em particular no que respeita ao apuramento das receitas relativas a “contribuições e quotizações”) e a não integralidade dos dados constantes do citado sistema de



informação, uma vez que permanecem fora dele duas entidades que integram o seu universo consolidante: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi.

Também no que respeita à “contabilização das contribuições” através de meios automáticos se constata que 92,4% dos montantes cobrados pelas entidades receptoras se encontram registados em contas de clarificação, o que significa que os valores considerados como provenientes de “contribuições das entidades empregadoras”, “quotizações de trabalhadores por conta de outrem”, “regime de segurança social dos trabalhadores independentes” e “regimes especiais” não correspondem ao seu valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação.

Saliente-se que, apesar das notórias melhorias que a qualidade da informação financeira constante do Sistema de informação financeira apresenta desde que, em 2004, o Tribunal de Contas começou a realizar o acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social, a persistência no sistema, em 2008, das insuficiências atrás descritas, comprometeu a realização de um apropriado controlo orçamental, administrativo (incumbência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP¹) e jurisdicional (competência do Tribunal de Contas²), da execução do Orçamento da Segurança Social desse ano.

Recomendação 67 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de:

- a) Evitar o recurso a métodos extra-contabilísticos na contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações, bem como assegurar que a contabilização por via de meios automáticos garanta a afectação das receitas de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação;*
- b) Integrar no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, utilizando as tecnologias que melhor se adequem ao rigor da informação financeira e que assegurem as especificidades próprias de cada instituição.*

3.3 – Balanço e Demonstração de Resultados

O balanço e a demonstração de resultados integrados na Conta da Segurança Social resultam do processo de consolidação das contas individuais preparadas e apresentadas³, pelas diversas instituições que fazem parte do universo do sistema de segurança social, e que, em 2008, integraram o perímetro de consolidação, 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, a Caixa 4 sobre a Caixa Geral de Aposentações, IP).

¹ Organismo responsável pela gestão global do orçamento da Segurança Social e pelo acompanhamento da respectiva execução (cfr. n.º 4 do artigo 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto e, adicionalmente, artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, 10 de Março).

² Cfr. n.ºs 6, 7 e 8 do artigo 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

³ Nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A) Visão Global

As operações de consolidação têm por base documentos de prestação de contas e outros elementos, remetidos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, no âmbito da Circular Normativa n.º 1/2009, de 9 de Janeiro, como entidade legalmente responsável pela elaboração da conta consolidada¹.

A.1) Processo de consolidação patrimonial

A consolidação patrimonial da Conta da Segurança Social 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 consolidadas, justificando o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP esta opção com o facto de aquela entidade desenvolver uma actividade de tal modo diferente da actividade das Instituições de Segurança Social que a sua inclusão nas demonstrações financeiras consolidadas seria incompatível com o objectivo da imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados.

O processo de consolidação patrimonial de 2008 decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, isto é, todas as operações com vista à consolidação foram realizadas fora do Sistema de informação financeira com recurso a folha de cálculo Excel. Com efeito, não obstante o empenho do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP na utilização do módulo de consolidação do referido Sistema (EC-ES – consolidação financeira) abandonou-o por se verificarem situações de incongruência entre o módulo “FI – contabilidade geral” e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação.

Após as operações de consolidação foi apurado o valor de € 268,8 milhares, que resultaram de situações não reconciliadas com reflexo nas contas que se indicam no quadro seguinte:

¹ De acordo com as competências previstas na alínea f) do n.º 2.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, e na alínea c) do artigo 5.º dos estatutos do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, aprovados pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio.



Quadro III.2– SS – Diferenças de conciliação

(em euros)

Massas patrimoniais	Diferenças de consolidação	Valor
Acréscimos e diferimentos	27 – Acréscimos e diferimentos	19 476,80
Terceiros	2689 – Outros devedores e credores	249 372,62
Total		268 849,42

Fonte: IGFSS – Dossier de Consolidação

Tomando por base as diferenças de consolidação apuradas no exercício de 2008, em comparação com as evidenciadas na Conta da Segurança Social do ano anterior (€ 5,8 milhões) denota-se uma diminuição muito significativa das diferenças de conciliação.

A.2) Balanço consolidado

A.2.1) Evolução da situação económico-financeira

O balanço da Segurança Social relativo ao triénio 2006/2008, que se apresenta no quadro seguinte, evidencia o valor das correspondentes massas patrimoniais do activo e dos fundos próprios e do passivo, permitindo observar as variações ocorridas, em termos brutos e percentuais, bem como o respectivo peso relativo em 2008.

Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira da Segurança Social

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2006	2007	2008		Variação 2007/06		Variação 2008/07	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Activo Líquido								
Imobilizado	516 836,2	532 939,8	458 456,9	3,7	16 103,6	3,1	(74 482,9)	(14,0)
Existências	2 076,8	1 734,9	2 123,8	0,0	(341,9)	(16,5)	388,9	22,4
Dívidas de Terceiros	2 864 042,2	1 687 836,5	1 656 475,6	13,3	-	-	-	-
Dívidas de Terceiros (valor corrigido)	-	1 772 355,9	-	-	(1 091 686,3)	(38,1)	(115 880,3)	(6,5)
Disponibilidades	8 115 281,2	9 131 721,1	10 087 474,6	81,0	1 016 439,9	12,5	955 753,5	10,5
Acréscimos e Diferimentos	264 584,3	158 562,6	242 613,2	2,0	(106 021,7)	(40,1)	84 050,6	53,0
Total (publicado na CGE)	11 762 820,7	11 512 794,9	12 447 144,1	100	(250 025,8)	-	934 349,2	-
Total (valor corrigido)	-	11 597 314,3	-	-	(165 506,4)	(1,4)	849 829,8	7,3
Fundos Próprios	11 029 421,0	10 870 881,6	11 638 185,6	93,5	(158 539,4)	(1,4)	767.304,0	7,1
Património	9 215 746,5	9 701 676,1	8 904 692,5	71,5	485 929,6	5,3	(796 983,6)	(8,2)
Ajustamentos de partes de capital em empresas	229,6	229,6	229,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reservas de reavaliação	7 354,4	7 354,4	2 642,3	0,0	0,0	0,0	(4 712,1)	(64,1)
Reservas	1 248 550,0	1 076 816,7	1 080 837,1	8,7	(171 733,3)	(13,8)	4 020,4	0,4
Resultados transitados	(1 216 693,3)	(1 386 468,5)	(1 037 996,4)	(8,3)	(169 775,2)	14,0	348 472,1	(25,1)
Resultado líquido do exercício	1 774 233,8	1 471 273,3	2 687 780,5	21,6	(302 960,5)	(17,1)	1 216 507,2	82,7
Passivo	733 399,8	726 428,7	808 958,5	6,5	(6 971,1)	(1,0)	82 529,8	11,4
Provisões para riscos e encargos	164,4	117,1	117,1	0,0	(47,3)	(28,8)	0,0	0,0
Dívidas a Terceiros	270 342,1	156 025,5	261 330,1	2,1	-	-	-	-
Dívidas a Terceiros (Valor corrigido)	-	240 545,0	-	-	(29 797,1)	(11,0)	20 785,1	8,6
Acréscimos e diferimentos	462 893,3	485 766,6	547 511,3	4,4	22 873,3	4,9	61 744,7	12,7
Total (publicado na CGE)	11 762 820,7	11 512 794,9	12 447 144,1	100	(250 025,8)	-	934 349,2	-
Total (valor corrigido)	-	11 597 314,3	-	-	(165 506,4)	(1,4)	849 829,8	7,3

Fonte: Contas da Segurança Social

Conforme referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, o balanço apresentado na Conta da Segurança Social desse mesmo ano foi objecto, pela própria Segurança Social, de uma correcção, ainda não publicada¹, à subavaliação do activo e do passivo, no montante de € 84,5 milhões. O Tribunal de Contas não pode deixar de assinalar este facto, dado que a correcção não prevalece sobre a informação constante na Conta da Segurança Social que integrou a Conta Geral do Estado apresentada à Assembleia da República.

Relativamente à evolução do balanço no período considerado, assinala-se o seguinte:

- ♦ em 31 de Dezembro de 2008, o património da Segurança Social, avaliado através do activo líquido total, ascende a € 12.447,1 milhões. O acréscimo de 7,3%, relativamente ao período

¹ Mas, comunicada à Direcção-Geral do Orçamento para os devidos efeitos por ofício do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP n.º 12360/2008, de 17 de Julho de 2008.



homólogo anterior, que, em termos absolutos ascende a cerca de € 849,8 milhões, derivou, essencialmente, do efeito conjugado do aumento verificado nas “disponibilidades”, em € 955,8 milhões (+10,5%), nos “acréscimos e diferimentos” no montante de € 84,1 milhões (+53%) e da diminuição dos “terceiros”, no montante de - 115,9 milhões (-6,5%) e do “imobilizado” no valor de - € 74,5 milhões (-14,0%);

- ♦ o cômputo dos elementos patrimoniais que compõem os fundos próprios em 31 de Dezembro de 2008, cifrou-se em € 11.638,2 milhões, correspondendo-lhe um acréscimo de 7,1%, relativamente ao valor apurado no final de 2007 (€ 10.870,9 milhões). O referido acréscimo resulta em grande parte, por um lado, do acréscimo significativo do “resultado líquido”, no valor de € 1.216,5 milhões (82,7%), e da melhoria verificada nos “resultados transitados” de € 348,5 milhões, que têm sido negativos ao longo do triénio, e por outro lado, pelo decréscimo ocorrido na conta património, na quantia de € 796,9 milhões;
- ♦ o passivo, que totalizou cerca de € 809 milhões, regista um aumento de 11,4% face a 2007, situação inversa à verificada no período homólogo anterior, principalmente à custa do agravamento das responsabilidades com terceiros, ocorrido na conta “prestações sociais a pagar” no valor de cerca de € 21 milhões (+180,1%) e da conta “credores pela execução do orçamento” que passou de € 1,9 milhares em 2007 para € 1 milhão em 2008, e ainda da especialização do exercício (+12,7%).

Os elementos do activo, fundos próprios e do passivo encontram-se, em regra, valorizados segundo critérios de valorimetria uniformes e de acordo com o previsto no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social¹. Constitui derrogação a esta norma a valorimetria aplicável à carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que aprovou o respectivo normativo (divulgada no anexo às demonstrações financeiras). Todavia, existem outras situações que não seguem critérios uniformes designadamente a existência de imóveis valorizados a € 1, que ainda permanecem por regularizar, a constituição de provisões para partes de capital relativamente às empresas que apresentam capitais próprios negativos e ainda a constituição de provisões para cobranças duvidosas, cujo princípio ainda não foi observado pela Região Autónoma da Madeira².

A.2.1.1) Activo

A situação patrimonial da Segurança Social, reportada a 31 de Dezembro de 2008, mantém na sua estrutura uma composição semelhante à dos anos anteriores, isto é, os fundos próprios sustentam em 93,5% o total do activo líquido, representando os capitais alheios (passivo) apenas 6,5% desse total.

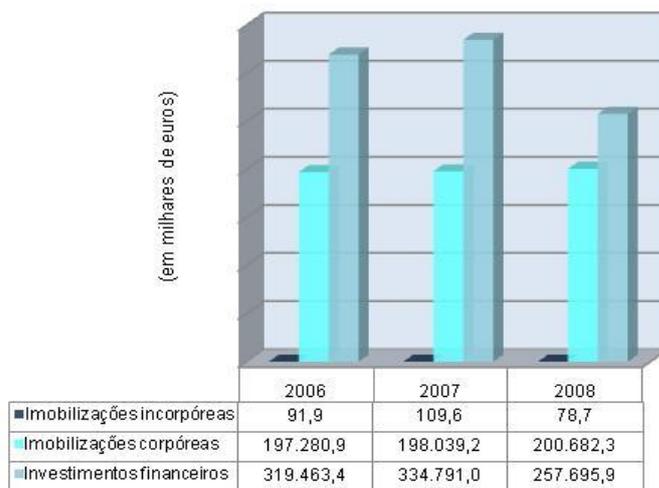
A.2.1.1.1) Imobilizado

Em 31 de Dezembro de 2008, verifica-se que as “imobilizações incorpóreas”, as “imobilizações corpóreas”, depois de deduzidas as amortizações, e os “investimentos financeiros” líquidos de amortizações e provisões, registaram variações de - 28,2%, + 1,3% e - 23%, respectivamente, evolução que se evidencia no gráfico seguinte.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

² Situação divulgada no anexo às demonstrações financeiras.

Gráfico III.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido



Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

O valor do imobilizado, em regra, consta do activo pelo preço de aquisição ou de produção, tendo sido aplicada a Portaria n.º 671/2000, (2.ª Série), de 17 de Abril, com excepção dos investimentos financeiros, cujo regulamento de valorimetria do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi aprovado pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, aplicando-se neste caso o critério do justo valor, e o dos imóveis valorizados a € 1.

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP constitui provisões a 100% para as partes de capital que detém em empresas cujos capitais próprios são negativos. No entanto, idêntico critério não é seguido pelo Instituto da Segurança Social, IP.

A.2.1.1.2) Circulante

O activo circulante correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, representa 96,3% do activo líquido consolidado da Segurança Social em 2008, destacando-se a componente “títulos negociáveis” com um peso de 61,4%, seguindo-se “dívidas de terceiros” com 13,3% e “depósitos em instituições financeiras e caixa” (19,6%), não apresentando as restantes massas patrimoniais expressão relevante. Estes activos assumem a imagem constante dos quadro e gráfico seguintes.



Handwritten signature

Gráfico III.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante

(em milhares de euros)

Activo circulante	2008	
	Valor	%
Existências	2 123,8	0,0
Dívidas de terceiros - MLP	470 956,0	3,8
Dívidas de terceiros - CP	1 185 519,6	9,5
Títulos negociáveis	7 642 905,2	61,4
Depósitos em instituições financ. e Caixa	2 444 569,3	19,6
Acréscimos e diferimentos	242 613,2	1,9
Total	11 988 687,1	96,3
Activo líquido total	12 447 144,1	



Fonte: CSS/2008

Fonte: Conta Consolidada da Segurança Social de 2008

A.2.1.1.2.1) Terceiros

A classe “terceiros”, em 2008, representa 33,7% no activo circulante em termos brutos do balanço da Conta da Segurança Social, tendo sido em 2007, objecto de alteração da política contabilística que lhe está associada¹, apresentando a seguinte estrutura, a 31 de Dezembro de 2008:

Quadro III.4 – SS – Dívidas de terceiros

(em milhares de euros)

Terceiros	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
Dívidas de terceiros – Médio e longo prazo	3 895 354,4	3 424 398,4	470 956,0
Dívidas de terceiros – Curto prazo	1 353 960,9	168 441,3	1 185 519,6
Total	5 249 315,3	3 592 839,7	1 656 475,6
Varição 2008/2007	24,4	46,8	(6,5)

Fonte: Relatório Analítico da CSS de 2008

Em 2008, tal como em 2007, verifica-se um aumento das dívidas de terceiros na ordem dos 24,4% (€ 1.029,2 milhões), em termos brutos (33,0% em 2007), quando, por aplicação do princípio contabilístico da prudência, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP constituiu provisões no ano de cerca de € 1.145,1 milhões, valor superior ao aumento verificado no valor da dívida, situação que se explica adiante.

¹ Só a partir de 2007 a segurança social implementou a IASB-1 “Apresentação de Demonstrações Financeiras”, que prevê que as dívidas de terceiros sejam inscritas no Balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo.

Assim, analisadas em conjunto, as “dívidas de terceiros – médio, longo e curto prazo”, que representam 34,2% do activo bruto total, no valor de € 5.249,3 milhões, e as provisões acumuladas constituídas por € 3.592,8 milhões, em termos líquidos estas dívidas representam 13,3% do activo líquido, no montante de € 1.656,5 milhões, conforme se espelha no quadro seguinte.

Quadro III.5 – SS – Evolução das dívidas de terceiros

(em milhões de euros)

Contas	Activo líquido			2008			
	2005	2006	2007	Activo bruto	Provisões	Activo líquido	
						Valor	%
Contribuintes c/c	1 287	2 184,8	680,7	476,7	0,0	476,7	28,8
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	155,2	3,0	190,1	3 263,1	3 006,4	256,7	15,5
Prestações sociais a repor	177,5	379,1	240,5	486,6	296,3	190,3	11,5
Devedores pela execução do orçamento	0,5	0,4	1,3	0,5	0,0	0,5	0,0
Outros devedores	528,3	604,7	658,6	1021,3	290,1	731,2	44,1
Outras dívidas de terceiros	1,5	2,2	1,2	1,1	0,0	1,1	0,1
Total	2 150	3 174,2	1 772,4	5 249,30	3 592,80	1 656,50	100
Varição homóloga (%)	8,7	47,6	(44,2)	-	-	(6,5)	-
Activo bruto total	10 425,2	12 436,0	14 421,2				
% / Activo bruto total	20,6	25,5	12,3				

Fonte: Contas da Segurança Social

Relativamente à natureza e evolução do conjunto das dívidas constantes do quadro anterior, há a assinalar o seguinte:

- ♦ em 2007, no total das dívidas de contribuintes regista-se um aumento de 31,4%, relativamente ao período homólogo anterior. Contudo, 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.6 – SS – Dívida de contribuintes

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio, longo e Curto prazo)	2006	2007	2008	Variação 2008/07	
				Valor	%
212 – Contribuintes c/c	2 184 752,1	680 720,2	476 672,3	(204 047,9)	(23,6)
2181 – Cobranças em atraso – Contrib. de cobrança duvidosa	309,1	308,3	308,3	0,0	0,0
2182 – Cobranças em litígio – Contrib. de cobrança duvidosa	45,4	2 190 704,5	3 260 274,6	1 069 570,1	123,6
2142 – Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	718,1	0,0	0,0
Total	2 185 824,7	2 872 451,1	3 737 973,3	865 522,2	100
Variação%	69,7	31,4	30,1	-	-

Fonte: Relatório Analítico da CSS de 2008

- ◆ também, em 2008, se verifica um aumento no total das dívidas de contribuintes de 30,1%, sendo neste ano de salientar o aumento verificado nas “cobranças em litígio – contribuintes de cobrança duvidosa, de 123,6% (€ 1.069,6 milhões), quando as dívidas de “contribuintes c/c” diminuíram apenas cerca de € 204 milhões;
- ◆ em 2008 ocorreram alguns movimentos extraordinários na dívida de contribuintes dos quais se referem os seguintes:
 - ◇ embora em 2007 tenha sido considerado concluído o processo de migração de dados, o que levou a efectuar-se, nesse contexto, um processo de regularização com o objectivo de equilibrar o saldo relevado no balanço com o relevado no actual Sistema de gestão de contribuições (GC), verificou-se que o processo de migração de dados continuou em 2008, tendo sido registados na conta “212 - contribuintes c/c” débitos, no valor de € 1.112,6 milhões, e créditos, na quantia de € 2.851,8 milhões, por contrapartida da conta “51 - património”, o que resultou numa redução de dívida no montante de € 1.739,1 milhares;
 - ◇ anulação de proveitos registados em 2007 na conta “592 - resultados transitados – regularizações de grande significado” por contrapartida da conta de “212 - contribuintes c/c”, dado que foi reconhecido, em 2008, que o valor de € 231.792,4 milhares, respeitante aos anos de 2002 e 2003, se encontrava registado em duplicado em virtude do mesmo ter sido contabilizado através do interface anterior Sistema de gestão de contribuintes (SGC);
 - ◇ contabilização, pela primeira vez como dívidas incobráveis, reportadas a 31 de Dezembro de 2008, da importância de € 81,5 milhões, proveniente de dívidas prescritas relativas a contribuições, sendo os valores extraídos da base de dados do Sistema de execuções fiscais (SEF) em 4 de Março de 2009. No que respeita a esta matéria constatou-se que em Maio de 2009 foi extraído um ficheiro com os processos que constituíam a dívida prescrita em 31 de Dezembro de 2008, tendo este totalizado a importância de € 1.006,9 milhões. Esta divergência de valores ocorreu em virtude de um procedimento de “participação” de dívida massiva do Sistema de gestão de contribuições (GC) para o Sistema de execuções fiscais (SEF) não ter sido efectuado com o intuito de proceder à citação de contribuintes devedores, mas apenas para efeitos de prescrição, tendo este procedimento sido iniciado em finais de 2008. Assim, caso o referido procedimento já estivesse concluído em 4 de Março de 2009, data da primeira extracção de dados, o valor das prescrições conduziria ao apuramento de um valor de dívida negativo, no montante de € 191,9 milhões, o que só pode encontrar explicação na não fiabilidade dos dados.

- ◆ salienta-se, ainda, a inexistência de ficheiros que permitam identificar os processos que concorreram para o apuramento dos valores que constituíram a dívida prescrita de modo a avaliar a legalidade da prescrição e das diligências realizadas para a recuperação das dívidas. De igual modo não existiam ficheiros com a identificação dos processos que contribuíram para o apuramento do valor registado na contabilidade como provisões para cobrança duvidosa;
- ◆ por outro lado, verificou-se, de acordo com os dados facultados pela segurança social, a existência de dívidas de contribuições do sector público administrativo que em 31 de Dezembro de 2008 ascendiam a € 4,8 milhões, sendo cerca de 58,1% com antiguidade superior a cinco anos (€ 2,8 milhões), o que significa que grande parte poderá estar em risco de prescrição;
- ◆ o balanço consolidado releva na conta “251 – devedores pela execução do orçamento” a importância de € 494,7 milhares na quase totalidade do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP. Todavia, esta importância não se reporta à conta “251 – devedores pela execução do orçamento” contemplada no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, destinada a ser debitada e creditada no momento em que ocorre o recebimento, apresentando sempre saldo nulo, mas à conta “25912 – devedores e credores pela execução do orçamento - conta de controlo - devedores pela execução do Orçamento” que é uma mera conta de terceiros para registar direitos a receber;
- ◆ em 31 de Dezembro de 2008, o cômputo global de “prestações sociais a repor” ascende a € 486,6 milhões, 88,8% das quais foram consideradas de cobrança duvidosa, o que por si só demonstra o elevado risco que assume esta área. Os “outros devedores” totalizam o valor € 1.021,3 milhões do qual 33,2% foi considerado dívidas de cobrança duvidosa que se encontram provisionadas em cerca de 85,7%. Das verificações efectuadas constatou-se que os montantes relevados na nota 28 do anexo às demonstrações financeiras como dívidas de outros devedores de cobrança duvidosa não correspondem aos considerados nas contas individuais das instituições incluindo os movimentos de consolidação. Por outro lado, também se constataram deficiências na constituição de provisões de cobrança duvidosa por parte das instituições que integram o perímetro de consolidação.

A.2.1.1.2.2) Disponibilidades

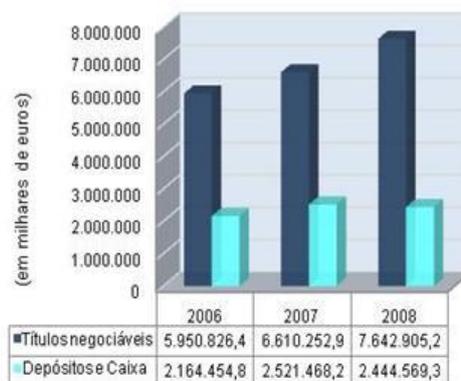
O grupo patrimonial de “disponibilidades” constituiu-se como o grupo hegemónico do activo líquido representando 81,0% do total, ascendendo em 2008 a € 10.087,5 milhões, e apresentando a seguinte repartição.



Gráfico III.6 – SS – Evolução de disponibilidades

(em milhares de euros)

Disponibilidades	2008	
	Valor	%
Títulos negociáveis	7 642 905,2	75,8
Acções	1 200 503,9	11,9
Obrigações e títulos de participação	170 998,3	1,7
Títulos da dívida pública	5 667 856,1	56,2
Outros títulos	25 000,0	0,2
Outras aplicações de tesouraria	578 546,9	5,7
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2 444 569,3	24,2
Depósitos em instituições financeiras	2 437 456,3	24,2
Caixa	7 113,0	0,1
Total	10 087 474,5	100



Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

Fonte: Conta da Segurança Social de 2008

Do quadro anterior ressalta o seguinte:

- ◆ os “títulos negociáveis” representam 75,8% do total de disponibilidades do sistema, sendo na quase totalidade objecto de gestão por parte do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP enquanto entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, e constituídos em 56,2% por títulos da dívida pública;
- ◆ os “depósitos em instituições financeiras” e “caixa” – a liquidez imediata do sistema – encontram-se na maior parte na posse do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (72,8%), no cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do sistema de segurança social. Na Conta da Segurança Social o total inscrito em “depósitos e caixa” encontra-se repartido por depósitos a prazo (69,3%) e depósitos à ordem (30,4%), sendo o restante representado em numerário (€ 7,1 milhões). De notar que, em 2008, segundo o referido Instituto “a excelente performance resulta da gestão diária de tesouraria, conducente a saldos de depósitos à ordem de menor dimensão e à possibilidade de concentração de valores para aplicação. Este último facto reforça a capacidade de negociação junto dos Bancos proporcionando taxas mais elevadas”.

Relativamente à natureza e desagregação destes activos por instituição há, ainda, a assinalar:

- ◆ o Instituto da Segurança Social, IP releva, à mesma data, 2% do total, € 15.001,8 milhares, distribuídos pelas contas bancárias dos Serviços Centrais, do Centro Nacional de Pensões e dos 18 centros distritais. Este montante acusa um decréscimo de 56,5% (€ 19.489.344,25 em valor absoluto) em relação a 2007, patenteando os reflexos da centralização que tem vindo a ser implementada naquele Instituto, nos termos da Orientação técnica n.º 25/2007, de 28 de Novembro de 2007;
- ◆ na gestão das disponibilidades, com vista à concretização dos seus objectivos de maximização da rendibilidade dos excedentes de tesouraria, através de aplicações financeiras junto do sistema bancário, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP detinha, à data do balanço, um portfólio de 56 aplicações financeiras cujo montante ascendia a € 1.488,3 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 6,7%.

De forma a validar a integralidade dos montantes existentes em depósitos bancários, à data de 31 de Dezembro de 2008, com os evidenciados no balanço, procedeu-se à análise da documentação que acompanhou as contas de gerência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e do Instituto da Segurança Social, IP entidades detentoras de 92,2% dos depósitos bancários (28,3% em depósitos à ordem e 71,3% em depósitos a prazo). A análise realizada aos depósitos à ordem permitiu concluir o seguinte:

- ◆ o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP não apresentou certidões bancárias para 18 contas bancárias, no montante global de cerca de € 6,2 milhões, alegando que 17 destas contas já se encontram canceladas;
- ◆ o Instituto da Segurança Social, IP apresenta uma divergência de € 50,3 milhares entre o valor das certidões bancárias e o documento comprovativo das reconciliações bancárias. Não foram apresentadas 8 certidões bancárias actualizadas, alegando o Instituto que as contas se encontram canceladas;
- ◆ em ambas as instituições existem contas bancárias com movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, o que carece de intervenção nesta área, designadamente a tomada de medidas quanto aos cheques em trânsito e aos ficheiros de retorno da banca;
- ◆ não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, ambos reportados a 31 de Dezembro de 2008, relativamente ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e ao Instituto da Segurança Social, IP uma vez que não foi fornecida prova, através de certidões bancárias actualizadas, quer da existência dos saldos bancários, o que reveste a maior gravidade, por não se encontrar garantida a titularidade daqueles valores pelas instituições supra referidas, quer do cancelamento das contas bancárias.

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.2.1.1.2.3) Acréscimos e diferimentos

O montante total, em 2008, dos acréscimos de proveitos e dos custos diferidos, depois de efectuados os movimentos de consolidação, traduziu-se numa parcela de cerca de 1,9% do activo total do ano, apresentando-se no quadro seguinte a expressão financeira para o triénio 2006/2008.

Quadro III.7 – SS – Acréscimos e diferimentos

(em milhões de euros)

Designação	271 – Acréscimos de proveitos			272 – Custos diferidos		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Operações de especialização	309,0	281,2	298,5	8,2	8,2	4,7
Movimentos de consolidação	(51,7)	(129,8)	(59,5)	(1,0)	(1,0)	(1,0)
Total no Activo	257,3	151,4	239,0	7,2	7,2	3,7

Fonte: CSS de 2006 a 2008



A maior fatia dos acréscimos de proveitos em 31 de Dezembro de 2008 diz respeito a juros a receber pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP no montante de, aproximadamente, € 116,4 milhões, equivalendo a 48,7% do seu total. Por seu lado, a parcela mais significativa dos custos diferidos é concernente à conservação e reparação de edifícios próprios e arrendados do Instituto da Segurança Social, IP no valor de € 1,9 milhões, ou seja, 52,5% do seu valor global em 2008.

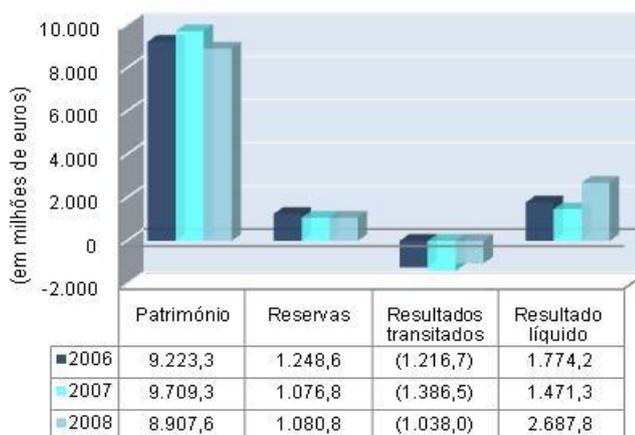
A.2.1.2) Fundos próprios e passivo

A.2.1.2.1) Fundos próprios

Em 2008, os fundos próprios atingiram o total de € 11.638,2 milhões, apresentando um acréscimo de 7,1% no valor de € 767,3 milhões, relativamente ao período homólogo de 2007, aumento que se deve, essencialmente, ao aumento no “resultado líquido do exercício” (82,7%). Em 2007, tinham apresentado um decréscimo de 1,4%, em relação a 2006, depois de terem registado sucessivos aumentos anuais, resultantes, sobretudo, da variação ocorrida no “resultado líquido do exercício” e nos “resultados transitados”.

A evolução dos “fundos próprios”, em termos consolidados, no triénio 2006/2008, é a seguinte:

Gráfico III.7 – SS – Evolução dos fundos próprios



Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

O património da segurança social constitui a componente dominante dos fundos próprios do balanço consolidado (76,5%), na qual assume predominância o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP com € 7.422,8 milhões e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP com € 1.477,4 milhões.

As “reservas” apresentam um saldo, em 2008, de € 1.080,8 milhões, destacando-se:

- ◆ as “reservas legais” totalizam € 1.005,1 milhões, representam 8,6% e, relativamente a 2007, registam um acréscimo de 0,36%, no valor de € 3,6 milhões;

- ◆ as “reservas estatutárias” ascendem a € 75,0 milhões, respeitando ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP a parte correspondente aos Fundos especiais que ainda subsistem e que totalizam € 49,5 milhões, e ao Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos, € 25,5 milhões. Em 2008, não se registou qualquer movimento nesta conta por não ter ocorrido a afectação dos saldos de gerência daqueles Fundos Especiais, às Reservas legais do referido Instituto, face aos constrangimentos ocorridos no cálculo das receitas e despesas de cada um dos Fundos.

Os “resultados transitados” apresentam um saldo final devedor de € 1.038,0 milhões, apresentando uma variação positiva de € 348,5 milhões, em consequência da imputação dos resultados líquidos do exercício anterior e de regularizações de grande significado efectuadas, com destaque para:

- ◆ contabilização da dívida do Ministério da Defesa Nacional¹ no âmbito do “Fundo dos Antigos Combatentes”, no montante de € 27,5 milhões, que se encontrava desde 2004 sem reflexo nas contas da Segurança Social;
- ◆ correcção, no montante de € 231,8 milhões, ao movimento efectuado em 2007, respeitante à contabilização de declarações de remunerações referentes aos exercícios de 2002 a 2006, das “Caixas de previdência” que ainda não se encontram integradas no Sistema de informação da segurança social².

Em 2008 o “resultado líquido do exercício” ascendeu a € 2.687,8 milhões, evidenciando relativamente ao ano anterior, um acréscimo de € 1.216,5 milhões, o que representa, em termos relativos, um aumento de 82,7%.

A.2.1.2.2) Passivo

O passivo de acordo com a sua estrutura, representa 6,5% do segundo membro do balanço consolidado de 2008, regista um crescimento de 0,2 pontos percentuais relativamente a 2007, ascendendo a € 809 milhões.

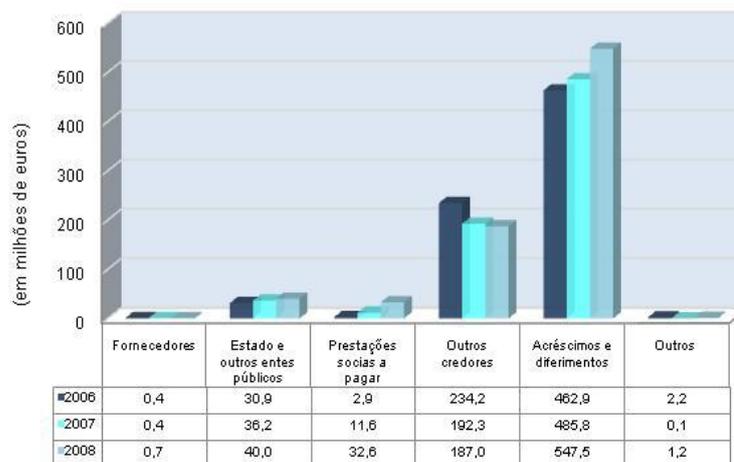
Assim, o conjunto de obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza no triénio 2006/2008, é a que se apresenta no gráfico seguinte.

¹ Nos termos do artigo 3.º e 11.º da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro.

² Valor referente às Declarações de Remunerações do período de 2002 a 2006 de € 1.343,8 milhões relevado a débito das contas 2121110000 – *Regime de Segurança Social dos Trabalhadores p/ conta de outrem*, 2121120000 – *Regime de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes* e 2121130000 – *Regime de Segurança Social de Inscrição Facultativa*, por crédito da conta 592 – *Resultados Transitados – Regularizações de grande significado*.



Gráfico III.8 – SS – Evolução do passivo



Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

Relativamente à natureza destes passivos há, ainda, a assinalar o seguinte:

- ◆ o grupo patrimonial “terceiros” exclusivamente constituída pelo grupo “dívidas a terceiros – curto prazo”, no valor de € 261,3 milhões, representa, no período em análise, 32,3% do passivo total, relação que face ao ano anterior evidencia um aumento do peso das responsabilidades com terceiros, particularmente à custa da variação ocorrida na conta “prestações sociais a pagar”;
- ◆ a conta de “credores pela execução do orçamento” evidencia em 31 de Dezembro de 2008 um saldo no valor de € 1 milhão, na quase totalidade da responsabilidade do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP;
- ◆ a conta “prestações sociais a pagar” releva os encargos devidos e não pagos, designadamente prestações familiares, subsídio de doença, subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, pensões e outros subsídios da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, IP, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, evidenciando um acréscimo de 180,1% face ao período homólogo anterior, variação que não colhe igual dimensão quando analisado o conjunto que integra o grupo das dívidas a terceiros, dado que evidencia apenas um acréscimo de 8,6%. Ao Instituto da Segurança Social, IP, como principal entidade processadora das prestações, corresponde-lhe em termos de conta consolidada € 31.977,6 milhares, mais € 21.317,5 milhares face a 2007;
- ◆ a conta “outros credores” apresenta um saldo credor em 31 de Dezembro de 2008, de € 186,9 milhões, sendo que, entre outras situações, é creditada pelas prestações sociais em prescrição (atingiram àquela data um valor total de € 57.614,5 milhares), que constituem direitos dos beneficiários sobre as Instituições de Segurança Social, por valores devolvidos, prescrevendo a favor das mesmas se no prazo de cinco anos, a partir da data em que são postas a pagamento, não forem reclamadas;
- ◆ em “acréscimos de custos”, no valor global de € 55,6 milhões, a maior fatia respeita a remunerações a liquidar, no montante de € 44,7 milhões, designadamente pelo direito a férias, subsídio de férias e encargos sociais;

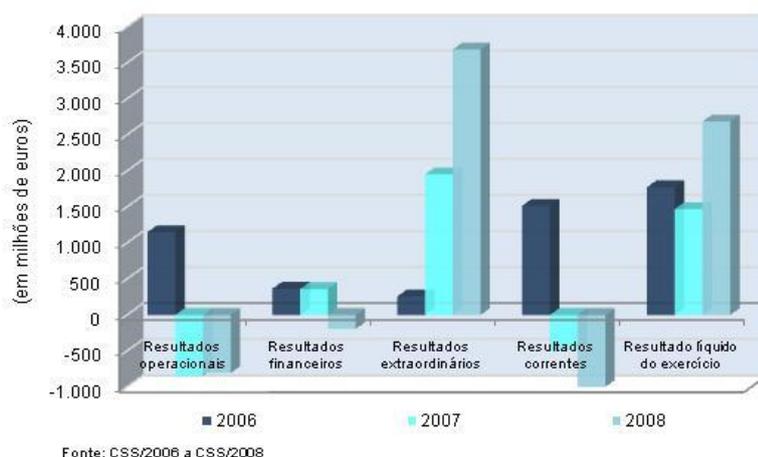
- ◆ Em “proveitos diferidos”, no montante total de € 491,9 milhões, 85,7% dizem respeito a receitas provenientes do jogo “Euromilhões” e dos restantes jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, vindo a reflectir-se na utilização futura em acção social, sendo cerca de 8,5% correspondente aos saldos dos programas com dotação própria (Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – Orçamento do Estado).

A.3) Demonstração de resultados

A.3.1) Evolução dos resultados no triénio 2006/2008

Para uma análise evolutiva, exhibe-se em termos gráficos a demonstração de resultados consolidados, no triénio 2006/2008, que apresenta a seguinte composição.

Gráfico III.9 – SS – Evolução dos resultados da conta da segurança social



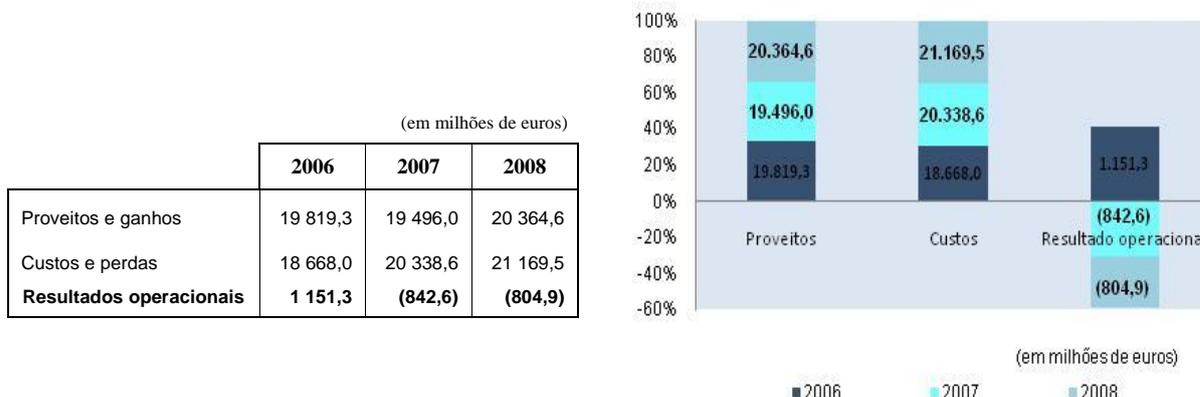
Nos pontos seguintes apresenta-se uma análise da estrutura dos proveitos e dos custos, sua evolução no triénio 2006/2008, e a decomposição por natureza das parcelas mais significativas que determinam o saldo credor da conta “88 – resultado líquido do exercício”. Para o apuramento destes resultados contribuíram, essencialmente, os resultados extraordinários que ascenderam a € 3.687,0 milhões.

A.3.1.1) Resultados operacionais

Em 2008, os resultados operacionais não obstante se apresentarem negativos em €- 804.929,5 milhares, exibem uma variação positiva de 4,5% relativamente ao ano anterior. Esta variação decorre de um acréscimo de 4,1% nos custos e perdas e de 4,5% nos proveitos e ganhos operacionais, conforme se apresenta.



Gráfico III.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais



O apuramento deste resultado, em função dos proveitos e ganhos e dos custos e perdas gerados no ano, suscita os seguintes comentários:

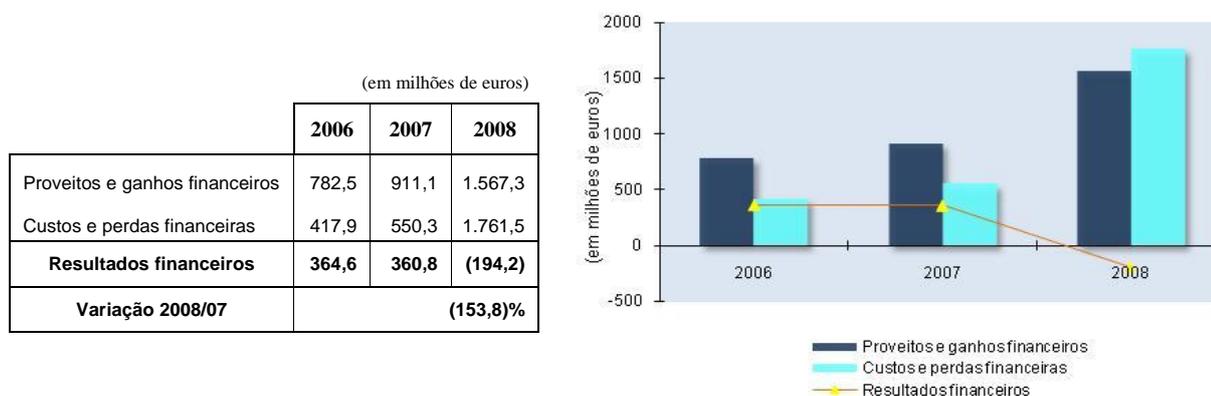
- ◆ os “impostos e taxas” representam 64,8% do total dos proveitos, totalizando € 13.194,2 milhões e evidenciando um acréscimo de 3,1% relativamente a 2007 (contra um decréscimo de 2,6% no período homólogo anterior). São aqui relevados os proveitos com origem em receitas de contribuições e quotizações declaradas à Segurança Social e receitas fiscais (IVA);
- ◆ as “transferências e subsídios correntes obtidos” reflectem a origem dos recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida geridos na quase totalidade pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP por via das competências que lhe estão atribuídas no âmbito da gestão e controlo financeiro do Orçamento da Segurança Social. Em 2008, o total de proveitos relevados como transferências ascendeu a € 7.075,1 milhões, representou 34,7% do total dos proveitos e ganhos e cresceu 6,7%, relativamente a 2007. Deste montante, € 6.519,2 milhões têm origem no Orçamento do Estado, sendo que € 6.345 milhões se destinaram ao cumprimento da Lei de bases da segurança social;
- ◆ em 2008, o valor total de “outros proveitos e ganhos operacionais” ascendeu a € 95.285,3 milhares, apresentando relativamente a 2007 um crescimento de 27,5%. Esta variação resulta, nomeadamente, do incremento verificado em “vendas e prestações de serviços” (14,2%) e “outros proveitos e ganhos operacionais” (32,5%);
- ◆ 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 € 19.412,8 milhões, representando 91,7% do total, e evidenciando uma tendência crescente no triénio. A variação registada de 5,2% foi superior à verificada no período homólogo anterior (2,2%);
- ◆ as “provisões do exercício” registam a constituição e/ou reforço de provisões sobre dívidas de terceiros de cobrança duvidosa que ascenderam a € 1.258,7 milhões;
- ◆ as restantes contas integram os custos e perdas operacionais que, no conjunto, representam apenas 2,5% do total, e respeitam aos custos de estrutura do sistema, designadamente, custos com pessoal (1,7%), com uma trajectória decrescente;

- ◆ incluem-se nestes custos os subsídios atribuídos aos Centros de Cultura e Desporto¹, com destino às seguintes utilizações: subsídio anual por trabalhador abrangido, comparticipação por refeição e subsídio de actividades.

A.3.1.2) Resultados financeiros

Em 2008, o total dos resultados financeiros apurados foi negativo em € - 194,2 milhões, isto é, - 153,8% quando comparado com o período homólogo de 2007, sendo que para este resultado concorreu de uma forma muito significativa o resultado financeiro negativo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP de € - 309,4 milhões.

Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros



Face à importância do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP² 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, que em 2008 tinha sob gestão o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, que integra a Conta da Segurança Social, salienta-se o seguinte:

- ◆ o resultado proveniente do cômputo de “juros obtidos” e “juros suportados”, em 2008, ascendeu a € 379,3 milhões e apresenta um crescimento de 20,6% relativamente ao período homólogo anterior. Para este valor contribuiu o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP que, no âmbito da gestão em regime de capitalização dos activos do sistema, foi responsável por 69,1% (€ 262,1 milhões), posição, em termos relativos, abaixo da registada em 2007 (75,7%);
- ◆ o resultado apurado através do balanceamento das contas “outros proveitos e ganhos” e “outros custos e perdas” ascendeu a € - 665,5 milhões, registando-se que o balanceamento apurado em 2007 ascendeu a € 15,0 milhões, sendo estes resultados derivados da gestão de activos do

¹ No âmbito do Despacho n.º 9906/2006, publicado na II Série do Diário da República n.º 87, de 5 de Maio.

² Foram também atribuídas responsabilidades a este Instituto, no âmbito de gestor do Fundo dos Antigos Combatentes (FAC). No entanto, este não chegou a iniciar essas funções dado que o referido Fundo não foi dotado de meios financeiros, tendo sido revogada a Portaria n.º 1307/2004, de 13 de Outubro (Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro), que lhe atribuía a gestão do FAC.



Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social da responsabilidade do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP.

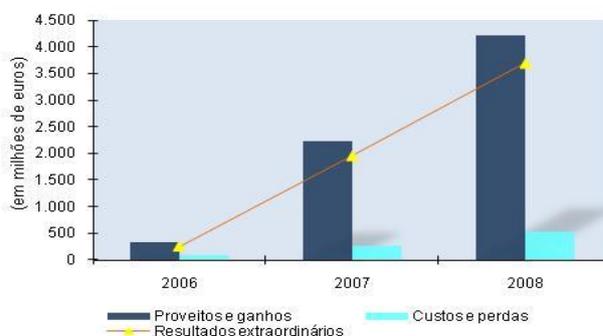
A.3.1.3) Resultados extraordinários

Em 2008, os resultados extraordinários ascenderam a cerca de € 3.687,0 milhões, o que corresponde a um acréscimo de 88,8% relativamente a 2007, resultados muito superiores aos obtidos neste ano (aproximadamente mais € 1.734,0 milhões).

Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Proveitos e ganhos	332,3	2 224,3	4 215,2
Custos e perdas	74,0	271,3	528,2
Resultados extraordinários	258,3	1 953,0	3 687,0



Para o resultado extraordinário obtido concorrem em especial:

- ◆ as contribuições relativas a anos anteriores, no montante de € 3.483,0 milhões, que contribuíram fortemente para as correcções favoráveis, representando 88,5% do total, e incluem as contribuições devidas em Janeiro de 2008 mas com referência a Dezembro de 2007, metodologia já adoptada no exercício de 2007, mas corrigida em 2009;
- ◆ os “benefícios de penalidades contratuais” que ascenderam a cerca de € 149 milhões (+10,8% face ao período homólogo anterior) e são provenientes de juros de mora de contribuições cobrados no âmbito da recuperação de dívidas e do combate à fraude e evasão contributiva.

A.3.1.4) Resultado líquido do exercício

No exercício de 2008, a Conta da Segurança Social terminou o ano com um resultado líquido consolidado de € 2.687 milhões, o que significa um acréscimo de 82,7%, face ao resultado homólogo do exercício anterior. A formação deste resultado teve origem, fundamentalmente, no resultado extraordinário de € 3.687,0 milhões, enquanto os resultados financeiros e operacionais contribuíram de forma negativa para esse resultado líquido consolidado, com € -194,2 milhões e € -804,9 milhões, respectivamente.

A demonstração de resultados ilustra como variou a situação patrimonial da segurança social durante o exercício económico de 2008, ou seja, como decorreu a sua actividade na vertente económico-financeira. Em síntese, da sua análise, observa-se o seguinte:

- ◆ os “resultados operacionais” registaram um valor negativo de € 804,9 milhões, embora apresentem uma variação positiva de 4,5%, relativamente ao ano anterior. Esta variação deveu-se, essencialmente, à contabilização de proveitos referentes a contribuições relativos a apenas 11 meses, dado que as declarações de remunerações apresentadas em Janeiro de 2008, e referentes a Dezembro de 2007, foram contabilizadas em proveitos extraordinários e a uma diminuição das provisões e amortizações do exercício;
- ◆ evolução favorável registaram os “resultados extraordinários” que ascenderam a € 3.687,0 milhões. Esta variação positiva ficou a dever-se, principalmente, a “correções relativas a exercícios anteriores”, por contabilização das declarações de remunerações do mês de Dezembro de 2007, e à compensação entre “benefícios e penalidades contratuais” e “multas e penalidades”, no montante de € 149,9 milhões;
- ◆ os “resultados em operações financeiras” situaram-se em € -194,2 milhões, montante inferior aos € 360,8 milhões registados no período homólogo de 2007, reflexo sobretudo da crise financeira internacional.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Balanço e demonstração de resultados

B.1.1.1) Disponibilidades

Não obstante caber ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, nos termos da lei, a função de tesouraria única do sistema de 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/2008

O Tribunal reitera a recomendação expressa em Pareceres anteriores para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

B.1.2.2) Resultados operacionais

Os centros de cultura e desporto têm sido beneficiários de apoios financeiros do Orçamento da Segurança Social sem que exista legislação adequada para o efeito. Não obstante o artigo 54.º do Decreto de execução orçamental, prever 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”, esta situação necessita de ser harmonizada ao nível do sector público administrativo, pois caso contrário devem cessar estes apoios.



Recomendação 69 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação constante em Pareceres anteriores sobre a necessidade de, relativamente à concessão de apoios aos Centros de Cultura e Desporto, ser assegurada a sua harmonização com as regras aplicáveis ao conjunto do sector público administrativo.

B.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

B.2.1) Processo de consolidação

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, em sede de consolidação da Conta da Segurança Social, tem utilizado o método da equivalência patrimonial para a farmácia de que é proprietária a “Cimentos – Federação das Caixas de Previdência”, justificando esta opção com o facto de aquela entidade desenvolver uma actividade de tal modo diferente do “negócio” das instituições de segurança social que a sua inclusão nas demonstrações financeiras consolidadas seria incompatível com o objectivo da imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados. Contudo, tendo em conta as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, os motivos apresentados de “impactos negativos nas contas consolidadas decorrentes do exercício de actividades muito diferentes” deixaram de relevar para efeitos de exclusão do perímetro de consolidação e da não adopção do método integral, para as entidades subordinadas ao Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social.

Foram efectuados ajustamentos prévios que visaram corrigir os montantes registados em dívidas de cobrança duvidosa de modo a que estes não apresentassem valores inferiores aos correspondentes às provisões acumuladas de cobrança duvidosa. No entanto, a correção efectuada relativamente ao Instituto da Segurança Social, IP não se encontra suportada num ajustamento prévio documentado por verbete, mas num novo balanço apresentado pelo Instituto utilizado na agregação com vista à obtenção do balanço consolidado, balanço este desprovido de qualquer valor, dado que não coincide com o enviado ao Tribunal no âmbito da prestação anual de contas e não existe evidência de que tenha sido aprovado pelo conselho directivo daquele Instituto. Assim, não obstante a correção em sede de consolidação, o valor considerado como referente a dívidas de cobrança duvidosa no balanço consolidado e as correspondentes provisões merecem reservas, não havendo garantia de que os mesmos correspondam às reais situações. Salienta-se ainda que o Sistema de informação financeira não disponibiliza relatórios por antiguidade de saldos que permitam aplicar o disposto no ponto 2.7.1 – provisões, das considerações técnicas do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, o que dificulta a análise e tratamento desta rubrica.

Recomendação 70 – PCGE/2008

Em relação ao processo de consolidação patrimonial, o Tribunal recomenda:

- a) *A alteração do método de consolidação utilizado para a Farmácia da Cimentos – Federação das Caixas de Previdência, de acordo com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, e em conformidade com as Normas Internacionais de Contabilidade.*
- b) *Que se imprima maior rigor na utilização das fontes de informação utilizadas para efeitos das operações de consolidação, de forma a não colocar em causa as demonstrações financeiras aprovadas pelos órgãos responsáveis das entidades consolidadas e, bem assim, se criem mecanismos que permitam aos responsáveis pelas demonstrações financeiras extrair relatórios por antiguidade de dívidas, incluindo a data exacta da sua constituição, quer directamente do Sistema de Informação Financeira quer directamente de outros subsistemas.*

A transferência de títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP para o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP em 31 de Dezembro de 2002, contabilizada na conta “577 – reservas decorrentes de transferência de activos” por ambos os institutos, mas por valores diferentes, tem dado origem a um ajustamento prévio recorrente em sede de consolidação que visa relevar a desvalorização daqueles títulos na conta “59 – resultados transitados”. Esta situação já foi objecto de análise por parte da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, mas ainda não foi objecto de resolução. É uma matéria que carece de intervenção da tutela no sentido de clarificar a situação e evitar o ajustamento anual, face ao referido nos pontos 4.1.6 e 4.1.4 das considerações técnicas do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, uma vez que pode haver diferentes pontos de vista entre os dois institutos intervenientes.

Recomendação 71 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social a emissão de orientações ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP sobre a forma de relevação contabilística da operação relativa à transferência dos títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA, de modo a evitar a necessidade de se proceder, anualmente, ao ajustamento efectuado em sede de consolidação.

B.2.2) Balanço e demonstração de resultados

B.2.2.1) Imobilizado

No âmbito dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado bem como de auditorias¹ e outras acções de controlo, o Tribunal tem vindo a formular um conjunto de recomendações, relativas à “área do imobilizado”, procedendo-se neste ponto à avaliação do seu grau de acolhimento.

Da análise da informação prestada pelas instituições em causa (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, Instituto da Segurança Social, IP e Instituto de Informática, IP), da contida no anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada e das contas individuais das instituições, observou-se que, não obstante os esforços desenvolvidos por estas entidades no sentido de acatar as recomendações anteriormente formuladas, permanecem, ainda, por resolver diversas situações relacionadas, nomeadamente, com o processo de inventariação, a titularidade, a valorização e registo contabilístico dos imóveis e a não transferência do “imobilizado em curso” para “imobilizado”.

Acresce a necessidade de introduzir alterações ao Sistema de informação financeira e completar a informação nele disponível. Esta situação tem 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.

¹ Foi dada especial relevância à análise do estado actual do acatamento das diversas recomendações formuladas na Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social - Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt, e no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 - Recomendação 139 – PCGE/2005, Volume I, pág. 284.



Permanece ainda, por isso, a posição de reserva geral, neste domínio, expressa em anos anteriores pelo Tribunal, em sede de Parecer.

Tendo em conta o princípio da prudência, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP constitui provisões a 100% para as partes de capital que detém em empresas cujos capitais próprios são negativos. No entanto, idêntico critério não é seguido pelo Instituto da Segurança Social, IP. Por outro lado, o primeiro dos Institutos, em regra, também, constitui provisões a 100% para as partes de capital de empresas que estão em processo de falência/insolvência. Todavia, em 2008 não procedeu da mesma forma, uma vez que não constituiu provisões para duas dessas empresas.

Não existe uniformidade na valorimetria dos activos imobilizados, sendo adoptados os seguintes critérios para os imóveis: consideração de um valor igual ou inferior a € 1, para imóveis que não foram objecto de valorização; valorização pelo preço de aquisição; valorização em função do preço atribuído na sequência da transferência da sua titularidade e, por último, a valorização através de reavaliações periódicas, por avaliadores independentes, com base no seu valor de mercado. Também ao nível de outros investimentos financeiros, designadamente de “partes de capital” não existe uniformidade de valorimetria sendo adoptados os critérios do justo valor e do preço de aquisição. A multiplicidade de critérios retira significado à leitura do saldo desta conta, carecendo de divulgação no anexo às demonstrações financeiras consolidadas de informação que permita evidenciar os volumes financeiros envolvidos, relativamente a cada critério.

Recomendação 72 – PCGE/2008

No tocante ao Imobilizado o Tribunal recomenda:

- a) *Reiterando a recomendação constante de Pareceres anteriores, a 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) *Que se assegure que a aplicação pelas entidades que integram o perímetro de consolidação de um determinado critério de valorimetria aplicável à valorização das partes de capital detidas conduza, em qualquer dessas entidades, necessariamente, à aplicação de um mesmo critério de constituição das respectivas provisões (imparidades), devendo divulgar-se no Anexo às Demonstrações Financeiras Consolidadas as razões que presidiram à constituição das provisões nos montantes em causa;*
- c) *Que se promova a divulgação no Anexo às Demonstrações Financeiras Consolidadas da decomposição do volume financeiro das imobilizações de acordo com o critério de valorimetria aplicável.*

B.2.2.2) Dívidas de terceiros

Em 2008 ocorreram movimentos extraordinários que afectaram a conta de contribuintes, designadamente, a migração de dados para o Sistema de gestão de contribuições, a correcção das declarações de remunerações contabilizadas no ano anterior relativamente às Caixas de Previdência não integradas e também a contabilização de dívidas incobráveis proveniente de dívidas prescritas. Neste último caso, verificou-se uma divergência de valores reportados à mesma data, 31 de Dezembro de 2008, dado que foram extraídos em momentos diferentes. Assim, em 4 de Março de 2009 o valor apurado foi de € 81,5 milhões e em Maio de 2009 o valor foi de € 1.006,9 milhões, situação que resultou de um procedimento de participação de dívida massiva iniciada em 2008. Assim, caso este procedimento já estivesse concluído à data da primeira extracção de dados o valor das prescrições

conduziria ao apuramento de um valor de dívida negativo, no montante de € 191,9 milhões, o que só pode encontrar explicação na não fiabilidade dos dados.

Do exposto, verifica-se a existência de movimentos de correcção significativos, quer por via da migração de dados quer através de registos manuais, que denotam grande incerteza nos montantes de dívida relevados, não existindo, assim, segurança bastante para avaliar a evolução da dívida e, bem assim, a qualidade da mesma, tendo em conta o elevado montante de dívida de cobrança duvidosa, que representa em 2008, cerca de 80,4% do valor global da dívida de contribuintes.

Recomendação 73 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de assegurar a coerência da informação residente no Sistema de gestão de contribuições (SICC-GC), no Sistema de execuções fiscais (SEF) e no Sistema de informação financeira da segurança social (SIF), de modo a que a dívida relevada nas demonstrações financeiras da segurança social dê uma imagem verdadeira, apropriada e fidedigna da mesma.

Verificou-se que não existem ficheiros que permitam identificar os processos que contribuíram para o apuramento quer do valor das dívidas prescritas quer do valor da constituição de provisões relevadas na contabilidade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP. Deste modo, sublinha-se que os valores considerados de dívida prescrita consubstanciam perda de receita para a segurança social, devendo estes registos estar devidamente salvaguardados em suporte de informação adequados que permitam a qualquer momento identificar os processos que integram os valores prescritos de modo a avaliar a legalidade da prescrição e as diligências realizadas para a sua recuperação. Igualmente não existiam ficheiros que permitissem identificar os processos que contribuíram para a constituição de provisões para cobrança duvidosa. Da sua inexistência decorre a ausência de prova e, conseqüentemente, a impossibilidade de auditabilidade dos mesmos com vista a certificar com segurança e credibilidade a informação financeira prestada pelos responsáveis.

Na conta elaborada pela segurança social da Região Autónoma da Madeira não se procedeu à constituição de provisões sobre as dívidas de contribuintes, facto que influencia o valor do balanço e o resultado líquido do exercício.

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 de Dezembro de 2001), sem alteração e ainda pendentes de adequada resolução, apesar da antiguidade das dívidas.

Recomendação 74 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda:

- a) A salvaguarda da informação que suporta os registos contabilísticos realizados no âmbito da prescrição de dívidas e da constituição de provisões para cobrança duvidosa, de modo a permitir identificar cada processo e/ou situação que integrou o volume financeiro considerado e avaliar a pertinência e legalidade da sua inclusão;*
- b) Reiterando a recomendação expressa no Parecer anterior, sejam dadas orientações no sentido da Segurança Social da Região Autónoma da Madeira constituir as provisões que se mostrem adequadas relativamente a dívidas de contribuintes;*
- c) Que se diligencie no sentido de verificar se as situações relevadas na conta Contribuintes em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa e Contribuintes – Títulos a receber ainda se mantêm, tendo em conta que as mesmas decorrem de operações realizadas antes de 31 de Dezembro de 2001, devendo proceder-se às respectivas alterações, caso se mostre necessário.*



Em 31 de Dezembro de 2008, o sector público administrativo devia à Segurança Social contribuições na importância de € 4,8 milhões, sendo cerca de 58,1% com antiguidade superior a cinco anos (€ 2,8 milhões), o que significa que grande parte poderá estar em risco de prescrição. Tendo em conta as regras financeiras a que estes organismos estão sujeitos relativamente à entrega dos montantes retidos pelos trabalhadores quer também à obrigatoriedade de inclusão nos respectivos orçamentos dos encargos assumidos de anos anteriores e não pagos não deixa de causar estranheza a existência de dívidas desta natureza tão remotas.

Recomendação 75 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se diligencie junto das entidades do Sector Público Administrativo e da respectiva tutela, caso se torne necessário, no sentido da cobrança dos valores em dívida ou recolha de informação que sustentem o não cumprimento das obrigações legais perante a segurança social, devendo desta última ser dado conhecimento ao Tribunal.

A conta “25912 – devedores e credores pela execução do orçamento - conta de controlo - devedores pela execução do Orçamento” utilizada pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e relevada no balanço consolidado como conta “251 – devedores pela execução do orçamento” é uma mera conta de terceiros para registar direitos de receber, não contendo os registos nela realizados os requisitos exigidos para a movimentação da conta “251 – devedores pela execução do orçamento”, de acordo com o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social e a Norma Interpretativa n.º 2/2001 da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública¹. Assim, verifica-se que o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP utiliza uma subconta da conta principal “25 – devedores e credores pela execução do orçamento” que não respeita o conteúdo desta, não indo ao encontro do referido no ponto 2.5 das considerações técnicas constantes do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social².

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. Das verificações efectuadas constatou-se que o montante relevado na nota 28 do anexo às demonstrações financeiras como dívidas de cobrança duvidosa de “outros devedores de cobrança duvidosa” não corresponde ao montante considerado nas contas individuais das instituições, complementado com a consulta ao Sistema de informação financeira, incluindo os movimentos de consolidação. Por outro lado, também se constataram deficiências na constituição de provisões de cobrança duvidosa por parte das instituições que integram o perímetro, designadamente a constituição de provisões acumuladas por valor superior àquele que se encontra relevado como dívida de cobrança duvidosa. Em sede de consolidação, foram realizadas rectificações. Porém, algumas dessas rectificações não apresentam consistência com o valor reflectido no balanço consolidado, pela razão já apontada quanto ao balanço do Instituto da Segurança Social, IP utilizado em sede de consolidação. Estes factos põem em causa a credibilidade da metodologia utilizada na constituição de provisões relevadas nas demonstrações financeiras, quer das instituições quer da conta consolidada.

¹ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 125, de 30 de Maio de 2001.

² “Admite-se que (...) as instituições do sistema de solidariedade social possam criar subcontas de acordo com as suas necessidades, desde que respeitem sempre o conteúdo da conta principal.”.

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.

Recomendação 76 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação:

- a) *Expressa no Parecer anterior para que se diligencie no sentido de distinguir no balanço em contas apropriadas o valor das dívidas de conta corrente e de cobrança duvidosa relativamente aos agrupamentos de contas de prestações sociais a repor e de outros devedores de modo a permitir associar as dívidas de cobrança duvidosa às respectivas provisões acumuladas e, bem assim, que o valor destas últimas não ultrapasse o valor das dívidas de cobrança duvidosa;*
- b) *Constante em Pareceres anteriores no sentido de se agilizarem as diligências necessárias para a resolução das situações a aguardar decisão, relativas a “outros devedores” à Segurança Social, pendentes há longos anos, quer ao nível dos órgãos de direcção das instituições, quer por parte do Governo.*

Em face do exposto, reitera-se a reserva geral sobre a fiabilidade e correcção dos valores apresentados em dívidas de terceiros.

B.2.2.3) Disponibilidades

A análise realizada à área das disponibilidades permitiu concluir que permanecem por reconciliar movimentos há mais de dois anos e que não foram apresentadas todas as certificações das entidades bancárias, que validem o saldo bancário em 31 de Dezembro de 2008, para todas as contas existentes nas instituições de crédito tituladas pelas instituições de segurança social e as contas relevadas na sua contabilidade, pelo que não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico da Conta da Segurança Social, ambos reportados a 31 de Dezembro de 2008.

Recomendação 77 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação expressa no anterior Parecer para que a organização e instrução das contas integrem, nos termos da Instrução n.º 1/2004, 2.ª Secção do Tribunal de Contas, todos os elementos comprovativos das 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) Passivo

A conta “25922 – devedores e credores pela execução do orçamento - conta de controlo - credores pela execução do orçamento” utilizada pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e relevada no balanço consolidado como conta “252 – credores pela execução do orçamento” é uma mera conta de terceiros para registar obrigações a pagar, não contendo os registos nela realizados os requisitos exigidos para a movimentação da conta “252 – credores pela execução do orçamento”, de acordo com o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social e a Norma Interpretativa n.º 2/2001 da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública. Assim, verifica-se que o Instituto utiliza uma subconta da conta principal “25 – devedores e credores pela execução do orçamento” que não respeita o conteúdo



desta, não indo ao encontro do referido no ponto 2.5 das considerações técnicas constantes do referido plano¹.

A conta “274 – proveitos diferidos - juros vincendos” apresenta deficiências de contabilização quer nas Regiões Autónomas – onde parece não ter havido qualquer regularização referente a juros vincendos cobrados no ano, nem evidência do registo de novos acordos - quer no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, que não releva os juros cobrados enquanto proveitos a imputar ao exercício.

O saldo da conta “2743 – compensação financeira – bairros Casas do Povo” respeita ao carregamento de um saldo em 31 de Dezembro de 2001, não tendo sido efectuado, deste então, qualquer especialização do exercício. Este facto deve merecer atenção por parte do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, organismo onde se encontra sediado o registo contabilístico, no sentido de verificar qual a origem desta receita e o fim a que se destina.

O valor relevado em 2007 no “subsídio de renda” permanece contabilizado em 2008, não tendo a conta sido movimentada neste ano. No entanto, o valor das despesas realizadas em 2008 foi de € 700,1 milhares. Por outro lado, constatou-se que neste ano foi transferido do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP o valor de € 1,3 milhões destinado a suportar os encargos com subsídio de renda, considerando aquele Instituto o total da importância como proveito do exercício.

Assim, verifica-se uma alteração da política seguida quanto à contabilização dos proveitos relativos aos “subsídios de renda” e a realização de transferências do Orçamento do Estado superiores ao valor dos encargos suportados com estas prestações sociais.

Recomendação 78 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda:

- a) *Que as subcontas criadas ao abrigo do ponto 2.5 das considerações técnicas do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social respeitem o conteúdo da conta principal, conforme determina aquela disposição legal;*
- b) *Que sejam instituídos em todas as entidades da segurança social procedimentos adequados à movimentação da conta 274 – proveitos diferidos – juros vincendos e respectivas contas de proveitos e de dívidas de contribuintes, de modo a que a relevação contabilística reflectida nas demonstrações financeiras esteja em perfeita consonância quer com a celebração de novos acordos de regularização de dívida, quer com a cobrança dos respectivos juros ao longo de cada exercício económico, quer, ainda, com os casos de incumprimento dos acordos celebrados;*
- c) *A análise do saldo relevado na conta 2743 – compensação financeira – bairros Casas do Povo, de modo a verificar a pertinência da sua manutenção, face à antiguidade do mesmo.*

B.2.2.5) Resultados financeiros

A metodologia utilizada pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, para contabilização das mais-valias obtidas na alienação dos títulos é potenciadora de ocorrência de saldos não consentâneos com a natureza das respectivas contas. É disso exemplo a conta “7885 – proveitos e ganhos financeiros – ganhos potenciais” que apresenta, em 2008, um saldo devedor no montante de

¹ “Admite-se que (...) as instituições do sistema de solidariedade social possam criar subcontas de acordo com as suas necessidades, desde que respeitem sempre o conteúdo da conta principal.”.

€ 120,5 milhares. Esta situação decorre do facto do valor anulado de mais-valias potenciais, em virtude da alienação dos títulos, ser superior ao valor dos ganhos potenciais obtidos no exercício. Assim, o procedimento deve ser alterado em função do normativo de valorimetria do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social¹, podendo divulgar-se no anexo às demonstrações financeiras o resultado do seu desempenho financeiro relativamente às valias realizadas, caso se entenda necessário.

Recomendação 79 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, se efectue nos termos expressos no respectivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as necessárias informações complementares.

B.2.2.6) Resultados extraordinários

As transferências de imóveis para as autarquias locais² são contabilizadas no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP numa conta de “custos e perdas extraordinárias”, dado que o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social 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 se procede à transferência de imóveis entre as instituições da segurança social, em que se regista esta operação na conta “577 – reservas decorrentes de transferências de activos”.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Processo de consolidação

A consolidação patrimonial decorreu ainda com recurso a operações realizadas em folha de cálculo *Excel*, porquanto, apesar do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP ter inicialmente utilizado o módulo “consolidação financeira (EC-CS)”, abandonou-o posteriormente por se terem verificado incongruências entre o módulo “FI – contabilidade geral” e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação.

No registo contabilístico das operações de consolidação, a anulação de saldos devedores e credores através do registo do seu valor a débito e a crédito, respectivamente, é susceptível de provocar distorções no caso das contas “mistas”, podendo perder-se a natureza do saldo devedor e credor.

¹ Nos termos da alínea b) do n.º 8 do artigo 2.º “(...) os ganhos e perdas resultantes da (...) alienação ou reembolso dos investimentos serão contabilizados nas respectivas contas de resultados, proveitos ou custos, respectivamente: (...) b) pela diferença entre o produto da venda e o valor pelo qual se encontram contabilizadas, isto é, pelo valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização (...)”.

² Ao abrigo do artigo 5.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.



Recomendação 80 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda:

- a) *Que o módulo de consolidação seja dotado das parametrizações necessárias com vista à obtenção de informação consolidada de forma automática, assegurando os controlos necessários à monitorização da informação financeira produzida por essa via;*
- b) *A ponderação do método utilizado nas operações de consolidação face ao risco subjacente ao método actualmente utilizado no que respeita às contas mistas.*

B.3.2) Balanço e demonstração de resultados

B.3.2.1) Fundos próprios

Durante o ano de 2008 não se verificou no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP alteração do valor das reservas legais, uma vez que o saldo de gerência dos fundos especiais de segurança social não foi objecto de integração, por desconhecimento por parte deste Instituto da receita cobrada e da despesa paga por cada um daqueles fundos e, conseqüentemente, do valor do respectivo saldo de gerência. Tal facto denota a falta de consistência do registo contabilístico das operações de receita e de despesa dos fundos, bem como a impossibilidade, pela apontada razão, do exercício de um controlo efectivo sobre tais registos.

Deve referir-se que se encontra em estudo a possibilidade de integração no sistema geral da segurança social dos beneficiários deste tipo de fundos, dada a dimensão temporal das incongruências verificadas, uma vez que sua resolução a curto prazo não se vislumbra.

Recomendação 81 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se continue a diligenciar no sentido de resolução dos problemas que afectam a relevação contabilística das receitas e das despesas dos fundos especiais da Segurança Social e, bem assim, o seu reflexo nas “reservas legais”.

3.4 – Sistemas de Informação

A) Visão Global

Tal como referido em B.3) do ponto 3.2 - Execução do Orçamento da Segurança Social, têm sido identificadas ineficiências no Sistema de informação financeira, uma vez que ainda não integra a totalidade das instituições do sistema da segurança social e persistem algumas debilidades na implementação e funcionamento das *interfaces* projectadas.

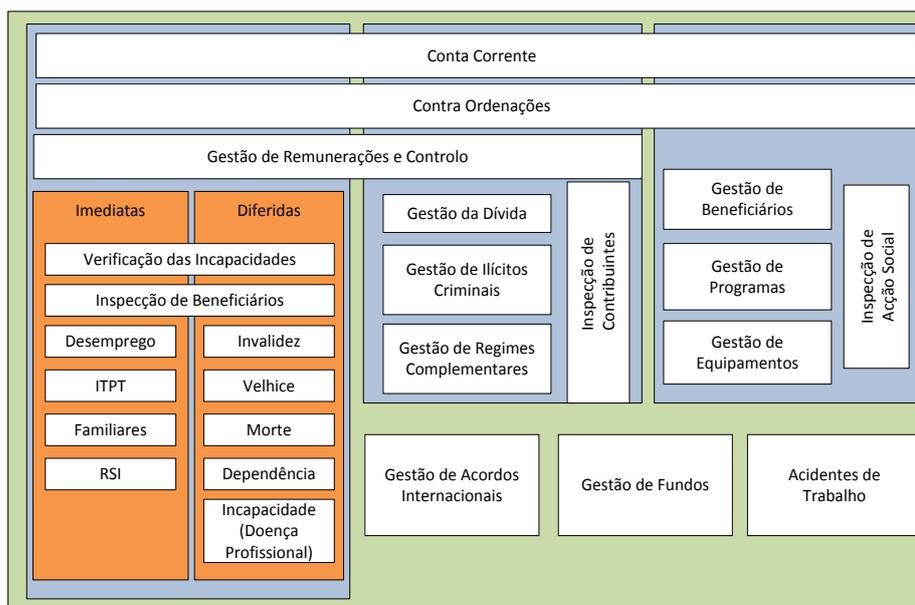
A fiabilidade e correcção das contas da segurança social passa pela qualidade dos dados fornecidos pelos diferentes sistemas de informação e *interfaces* que constituem o plano estratégico dos sistemas de informação da segurança social.

Com excepção do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e da parte consolidada da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, todas as instituições utilizam para a produção das suas demonstrações financeiras uma solução aplicacional integrada, designada SIF – Sistema de Informação Financeira (implementada em *SAP.R/3* adaptado para o sector da segurança social) –, o qual visa permitir a gestão efectiva das operações e processos

gerados por cada instituição para as áreas orçamental, económico-financeira, patrimonial e administrativa.

O Sistema de informação financeira encontra-se suportado nos seguintes sistemas de informação:

Quadro III.8 – Sistemas de informação



Fonte: Instituto de Informática, IP

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Em 2008, a centralização da contabilização das actividades do Instituto da Segurança Social, IP numa só entidade – de que são exemplo as prestações sociais imediatas, que até então eram efectuadas por cada centro distrital passaram a estar concentradas numa área específica, o que permitiu melhorias significativas na tempestividade da informação.

Porém, a contabilização da receita em 2008 foi efectuada nos mesmos moldes que o ano transacto, continuando-se a verificar um elevado valor contabilizado em “contribuições por clarificar”, na ordem dos 92,4% do total da receita cobrada, não se encontrando ainda implementadas todas as operações de extracção de dados relativas à passagem de informação do Sistema de gestão de contribuições para Sistema de informação financeira através da ‘staging area’ (interface sistema GC-SIF).

Por outro lado, salienta-se a necessidade de recurso à contabilização manual da informação produzida no sistema de execuções fiscais por ausência da interface SEF-SIF, dado que o projecto Integração da Cobrança Coerciva, que consubstancia a interconexão entre os subsistemas de gestão de contribuições e do sistema de execuções fiscais, e ainda com o Sistema de informação financeira, com vista à implementação de fluxos de informação automatizados entre os mesmos, encontra-se suspenso dado que não foi possível garantir consenso quanto à definição dos requisitos iniciais por parte de todas as entidades envolvidas (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e Instituto da Segurança Social, IP).



Na prossecução do objectivo de concretização da tesouraria única da segurança social os actuais canais de cobrança asseguram já a centralização dos recebimentos, em contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, no que concerne aos valores relativos a contribuições e quotizações, qualquer que seja o canal utilizado – banca, CTT, Multibanco, tesourarias do sistema de segurança social, cartas-cheques dos tribunais, etc..

A integração, no Sistema de informação financeira, da informação constante dos extractos bancários, via Plataforma de Integração, não era ainda efectuada correctamente dada a informação transferida, do sistema de gestão de contribuições para o Sistema de informação financeira, não integrar todos os dados necessários à efectivação daquela operação. Em 2008, a lógica da extracção de movimentos manteve-se, ou seja, estes registos são transportados de forma fragmentada do sistema de gestão de contribuições para o Sistema de informação financeira através de operações de extracção regulares, com passagem pela 'staging area', desta forma inviabilizando o controlo dos movimentos através da reconciliação bancária.

Nos termos do estipulado na lei¹, os serviços do Estado deverão enviar ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP informação relativa à cobrança dos valores depositados mensalmente de contribuições e retenções de contribuições. Não obstante o disposto no diploma legal citado, a Direcção-Geral do Orçamento informou o Instituto de que, na presente fase, apenas lhe seria possível assegurar o cumprimento do previsto no artigo 20.º, ou seja, o fornecimento dos elementos identificação do NIF, ano e mês de referência e valor, os quais constarão automaticamente do ficheiro de pagamentos definido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP. A solução definitiva irá ser contemplada no novo sistema informático de suporte à informação financeira do Estado, o RIGORE, que substituirá o Sistema de informação contabilística. Este sistema ainda se encontra em desenvolvimento.

Recomendação 82 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que:

- a) *O projecto Integração de Cobrança Coerciva seja implementado o mais cedo possível, devendo as entidades envolvidas participar activamente no processo de desenvolvimento do mesmo;*
- b) *Sejam encontradas as soluções mais adequadas no sentido de agilizar o processo de reconciliação bancária, implementando os procedimentos necessários com vista a garantir a reconciliação completa de todos os movimentos de cobrança de forma a conseguir identificar em Sistema de informação financeira os registos em falta.*

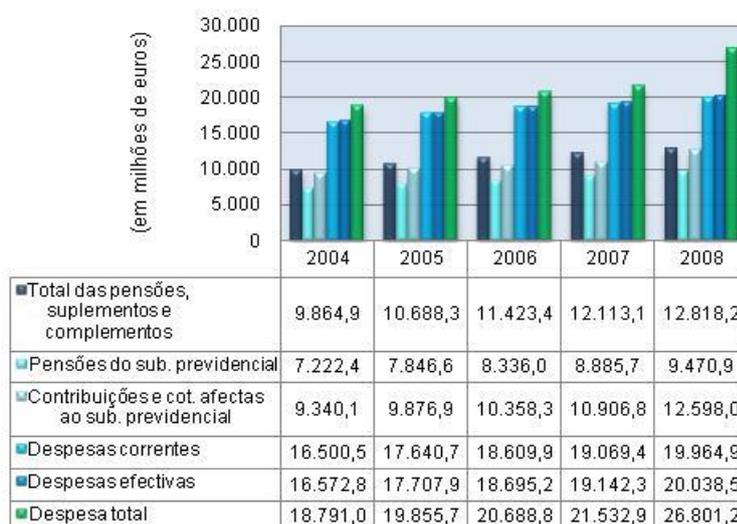
3.5 – Pensões

A) Visão Global

O peso do valor total das “pensões, suplementos e complementos” nas despesas correntes tem vindo a crescer desde 2004. No entanto, relativamente à despesa total esta tendência inverte-se em 2008. O gráfico seguinte mostra para o referido período a evolução da despesa com pensões.

¹ Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro.

Gráfico III.13 – SS – Evolução da despesa com pensões



Fonte: CSS/2004 a CSS/2008

Em 2008, o peso das pensões na despesa corrente, despesa total e despesa efectiva situa-se em 64,2%, 47,8% e 64,0%, respectivamente.

O montante das receitas de contribuições e quotizações necessário para cobrir os gastos com pensões do subsistema/sistema previdencial evoluiu de 77,3%, em 2004, para 75,2%, em 2008.

A taxa de crescimento anual homóloga da despesa com pensões do sistema previdencial manteve-se superior a 6,2% e situada acima da taxa de crescimento das contribuições e quotizações afectas a este subsistema/sistema, no período 2004 a 2007, fixando-se esta, em 2008, em 15,5%¹.

A.1) Despesa com pensões por sistema/subsistema e eventualidade

Em 2008, os gastos com a eventualidade velhice representaram 74,5% dos gastos com pensões, restando 11,1% para pensões por invalidez e 14,4% para a eventualidade sobrevivência.

O sistema previdencial é predominante no financiamento das três eventualidades (82,7% da sobrevivência, 72,9% da velhice e 69,1% da invalidez), embora o subsistema de solidariedade represente também uma parcela significativa, principalmente nas eventualidades de invalidez (27,4%) e na sobrevivência (15,7%), o que significa que a política de solidariedade suportada pelo Estado, sem correspondência em carreiras contributivas actuarialmente suportadas, tem ainda grande relevância.

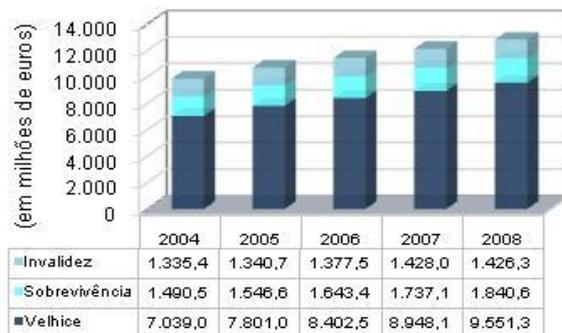
¹ Este assinalável acréscimo resulta da entrada em vigor da nova Lei de bases da segurança social conjugada com o decreto-lei de financiamento que passou a afectar a receita de contribuições e quotizações ao sistema previdencial.



Gráfico III.14 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2008



Gráfico III.15 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade



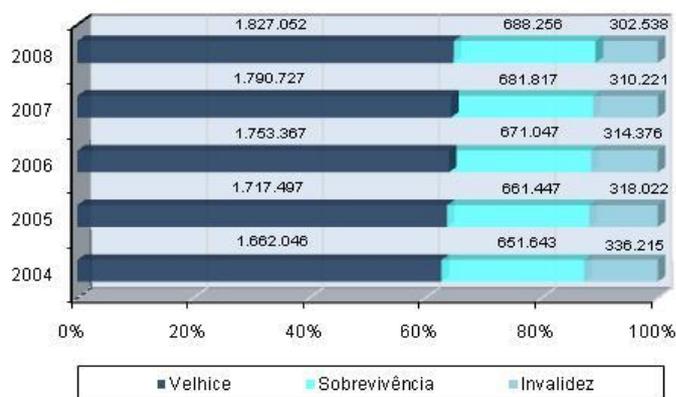
Em 2008, as eventualidades sobrevivência e velhice viram reforçados os montantes despendidos com mais 6,0% e 6,7%, respectivamente, enquanto a eventualidade de invalidez apresenta uma redução de 0,1%, face ao ano anterior. A taxa de crescimento média anual, entre 2004 e 2008, dos gastos com a eventualidade velhice foi de 7,9%, com a eventualidade invalidez de 1,7% e com a eventualidade sobrevivência 5,4%.

A.2) Evolução dos dados físicos

Entre 2004 e 2008, o número total de pensionistas aumentou cerca de 168 mil indivíduos, essencialmente nas eventualidades de sobrevivência e velhice que, só em 2008, se reforçaram em mais 52 mil indivíduos. Os pensionistas por invalidez, pelo contrário, têm decrescido: menos 7 mil beneficiários em 2008 e menos 33 mil face a 2004.

Em 2008, os pensionistas por velhice representavam a maior fatia, 64,8%, os beneficiários de pensões por sobrevivência 24,4% e os pensionistas por invalidez os restantes 10,8%.

Gráfico III.16 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade



Fonte: Estatísticas da Segurança Social

3.6 – Emprego e Formação Profissional

A) Visão Global

Em 2008, esteve em vigor o quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego em Portugal, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, que pretendeu, no âmbito do Plano Nacional de Emprego, não só deter a subida das taxas de desemprego mas também a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas.

O subsídio de desemprego e apoio ao emprego representaram, na sua globalidade, cerca de 5,85% – € 1.566.573,7 milhares, em valor absoluto – das despesas totais da Segurança Social em 2008, 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 pago neste ano – € 16.383.099,4 milhares –, foi de 9,6%, num universo repartido em 78,3% para pensões, 5,0% para abono de família, 2,6% para subsídio por doença, 0,014% para acções de formação profissional e os remanescentes 4,5% para o conjunto das outras prestações.

A.1) Prestações de desemprego

No quadro seguinte é apresentada a evolução dos montantes globais, por grupos de despesa, no período 2004/2008, bem como o respectivo peso no produto interno bruto:



Quadro III.9 – SS – Evolução das despesas com prestações de desemprego no período 2004/2008

(em milhares de euros)

Prestações de desemprego	2004		2005		2006		2007		2008	
	Valor	%								
Subsídio de desemprego	1 341 142,5	80,7	1 432 147,4	79,3	1 390 141,4	76,0	1 216 058,8	72,2	1 055 580,0	67,4
Subsídio social de desemprego	293 915,3	17,7	302 074,0	16,7	305 638,5	16,7	312 796,9	18,6	325 474,2	20,8
Outras prestações	27 313,1	1,6	71 331,4	4,0	132 163,6	7,2	155 958,3	9,3	185 519,5	11,8
Total	1 662 370,9	100	1 805 552,8	100	1 827 943,5	100	1 684 814,0	100	1 566 573,7	100
% do PIB (CGE)	1,15		1,21		1,18		1,03		0,94	

Fonte: CSS/2004 a CSS/2008; CGE/2007 e CGE/2008

No que respeita aos beneficiários de subsídio de desemprego, que significam, em 2008, 65,1% do total, observa-se, desde 2006, uma diminuição sucessiva do seu número, reflectindo-se, dado o seu peso, no total de abrangidos por prestações de desemprego. Refira-se, também, que esta diminuição de 8,9% não acompanha o decréscimo do valor anual das prestações que lhes correspondem (13,2%) indiciando, deste modo, uma diminuição do valor médio de subsídio por beneficiário.

Por outro lado, no que concerne ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, que equivale, no final de 2008, aos remanescentes 34,9% do total, verifica-se neste ano, face a 2007, um aumento muito moderado destas prestações, na ordem dos 0,2%, após um significativo crescimento de 8,5% no biénio anterior. Contudo, este crescimento de 0,2% foi inferior à evolução deste tipo de prestação social em termos de valor global anual, de 4,1%, indiciando, deste modo, um aumento do valor médio por beneficiário neste tipo de subsídio, contrariamente ao ocorrido com o subsídio de desemprego.

Os centros distritais com maior número de beneficiários de prestações de desemprego, no final de 2008, são os do Porto e de Lisboa, significando, respectivamente, 21,6% e 18,9% do total nacional. Por outro lado, o centro distrital de Bragança expressa, 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 evidencia uma taxa de crescimento de 22,5% no período 2007-2008. No que concerne ao subsídio social de desemprego, constata-se que este apresenta, neste biénio, um nível de aumento muito semelhante, na ordem dos 22,0%.

O tempo médio de processamento do subsídio de desemprego diminuiu 53,8% no triénio 2006/2008, ou seja, caiu para menos de metade (de 26 para 12 dias). No último ano, os centros distritais que manifestam maior celeridade de processamento desta prestação são os de Beja e Évora (8 dias), sendo que o mais lento é a Região Autónoma da Madeira (25 dias). No que concerne ao subsídio social de desemprego, também se verifica que o seu tempo médio de processamento registou um forte decréscimo de 2006 para 2008, na ordem dos 52,5%, passando de uma média de 40 para 19 dias. Em 2008, os centros distritais que exibem maior rapidez de processamento desta prestação são os de Évora e Porto, na ordem dos 14 dias, sendo os de Aveiro e Braga aqueles que manifestam maior lentidão no respectivo processamento, com uma média de 24 dias.

O valor médio mensal mais elevado das prestações de desemprego por beneficiário processadas em 2008, no valor de € 631,20, foi apresentado pelo distrito de Lisboa, sendo o mais baixo, de € 419,56,

exibido pelo distrito de Beja. Saliente-se, também, que o distrito de Lisboa evidenciou, a nível nacional e em todos os anos do quinquénio 2004/2008, o montante mais alto deste tipo de prestações.

A.2) Apoios ao emprego e formação profissional

As políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional consubstanciam-se em medidas de incentivo à criação e apoio ao emprego e formação profissional, integrando, no âmbito do sistema de segurança social, o sistema previdencial, componente de repartição.

Tendo em conta a origem do financiamento, o quadro seguinte considera, relativamente ao quinquénio 2004/2008, os montantes aplicados em transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa.

Quadro III.10 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2004/2008

(em milhares de euros)

Financiamento	2004	2005	2006	2007	2008
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	211 229,1	203 900,1	229 905,2	154 836,1	115 332,1
Transferências correntes para emprego e formação profissional	469 612,4	497 288,9	522 302,5	556 478,4	617 998,2
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	18 273,5	20 515,5	19 706,3	20 728,6	25 079,5
Transferências correntes para o INOFOR / IQF / ANQ	4 812,0	6 055,2	5 027,5	3 850,0	7 542,9
Subtotal	703 927,0	727 759,7	776 941,5	735 893,1	765 952,7
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	752 656,6	768 380,0	718 173,7	543 611,4	468 717,1
Subtotal	752 656,6	768 380,0	718 173,7	543 611,4	468 717,1
Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP	1 456 583,6	1 496 139,7	1 495 115,2	1 279 504,5	1 234 669,8
% do PIB (CGE)	1,01	1,00	0,96	0,78	0,74

Fonte: CSS/2004 a CSS/2008; CGE/2007 e CGE/2008

Em 2004, as receitas cessantes, decorrentes de medidas de política de fomento e apoio ao emprego, foram estimadas em cerca de € 244.952,6 milhares, em 2005 de € 258.834,9 milhares, em 2006 de € 259.763,6 milhares, em 2007 de € 279.889,4 milhares. Em 2008, foram recebidas verbas no montante de € 256.902,9, provenientes do co-financiamento do Orçamento do Estado nas receitas cessantes, que foram estimadas em cerca de € 342.537,1 milhares, o que significa que o referido Orçamento suportou 75% do montante estimado. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP integrou na Conta da Segurança Social de 2008, remetida ao Tribunal, informação sobre o valor calculado de perda de receita, que ascendeu a € 329.843,3 milhares.

As políticas de combate ao desemprego têm vindo a contemplar mecanismos de flexibilização das condições para acesso à pensão de velhice, antecipada, para dar resposta a diversas eventualidades legalmente previstas, sendo que, no final de 2008, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 144.615, equivalendo a uma despesa realizada na ordem dos € 1.255,7 milhões.



A Lei do Orçamento do Estado para 2008 previa no n.º 6 do artigo 101.º (“*Antecipação de fundos comunitários*”) que: “*Por forma a colmatar eventuais dificuldades inerentes ao processo de encerramento do QCA II e QCA III e ao início do QREN relativamente aos programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE), incluindo iniciativas comunitárias, fica o Governo autorizado a antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da União Europeia com suporte em fundos da segurança social que não podem exceder a cada momento, considerando as antecipações já efectuadas no ano de 2007, o montante de 300 milhões de euros.*”. Tendo em vista os mesmos fins, têm vindo, nos últimos anos, os decretos-leis de execução orçamental a especificar, de igual modo, os montantes de antecipação de verbas, por conta das transferências comunitárias, através do Orçamento da Segurança Social, para pagamento de despesas relativas a programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu, não contendo o decreto-lei de execução orçamental de 2008¹ qualquer especificação nesta matéria. Desta forma a situação no período 2004/2008, foi a seguinte.

Quadro III.11 – Antecipações de verbas por conta de transferências comunitárias

(em milhões de euros)

Normativo legal	2004	2005	2006	2007	2008
Lei do Orçamento do Estado	160,0	160,0	160,0	200,0	300,0
Decreto-Lei de execução orçamental	239,2	160,0	160,0	200,0	-

Em 2008 o Orçamento da Segurança Social suportou adiantamentos por conta das acções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, no valor de € 102,3 milhões relativos ao Quadro Comunitário de Apoio III e de € 60,8 milhões respeitantes ao Quadro de Referência Estratégica Nacional. Estes montantes, conjugados com o total amortizado no ano (€ 101,9 milhões) e com o saldo do fluxo adiantamentos/amortizações de 2007 (€ 70,8 milhões), apresentam-se dentro do limite previsto na lei.

O montante global das amortizações realizadas em 2008, referentes ao Quadro Comunitário de Apoio III, ascendeu aos € 50,4 milhões, significando isto que transitam para o ano seguinte cerca de € 59,9 milhões. No que concerne ao Quadro de Referência Estratégica Nacional, verifica-se que, em 2008, foram amortizados € 51,4 milhões, conduzindo a um saldo final de cerca de € 80 milhões.

Relativamente ao Programa Integrar, foi amortizada na totalidade, já em 2009, a dívida transitada desde 2002, no montante de € 7,8 milhões.

3.7 – Património Financeiro

A) Visão Global

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi criado em 1989, visando a estabilização financeira do sistema de segurança social e a instituição de uma garantia complementar de maior solidez², sucedendo-lhe, mais tarde, para todos os efeitos jurídicos e patrimoniais, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP³, que tem por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros

¹ Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

² Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto.

³ Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

sistemas previdenciais¹, cabendo-lhe, designadamente, gerir em regime de capitalização a carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e de outros fundos e as disponibilidades financeiras que lhe sejam afectas².

Em 2008, o financiamento do referido Fundo seguiu o disposto na Lei de bases da segurança social, a qual define, no seu artigo 91.º, como formas de financiamento do mesmo, 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 financeiras³.

A.1) Comportamento dos mercados em 2008

Como se desenvolveu na Parte I deste Volume I do Parecer, em 2008, a economia mundial conheceu um forte revés, invertendo uma tendência de crescimento que se vinha sentindo, de forma sustentada, desde 2005. Este abrandamento, que se iniciou com o colapso dos mercados financeiros e, rapidamente, contagiou a economia real, foi particularmente sublinhado nos EUA e na União Europeia, tendo, todavia, repercussões um pouco por todo o planeta, designadamente nas economias emergentes, onde se verificaram fortes desacelerações dos expressivos ritmos de crescimento económico que estas vinham registando nos últimos anos.

Assim, nos mercados financeiros, os problemas relacionados com a crise do *subprime* nos EUA começaram a desencadear importantes mudanças no sistema financeiro no decurso do ano 2008: a aquisição da *Bear Stearns* pela *JP Morgan Chase* por um valor reduzido (Março), a queda da *Indymac* (Julho), a intervenção do Tesouro norte-americano na *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, a falência do *Lehman Brothers* e tomada do *Merril Lynch*, a transformação em bancos comerciais do *Goldman Sachs* e do *Morgan Stanley* e o encerramento do *Washington Mutual* (tudo no mês de Setembro).

Os problemas que se abateram sobre os mercados financeiros internacionais, em 2008, traduziram-se na quebra de 42,1% no índice *MSCI World Developed*, evidenciando a desvalorização sentida nos mercados de acções dos países mais desenvolvidos. O mesmo índice, mas referente aos países da zona euro, caiu 48,6%, enquanto nos países do G7 desvalorizou 40,8%.

Em 2008, ainda de acordo com dados da OCDE, os fundos de pensões privados apresentaram, em média, uma rendibilidade negativa de 21,4%, perdendo 5,4 triliões de dólares de valor de mercado. O desempenho de alguns dos principais fundos de pensões públicos é reflectido no gráfico seguinte.

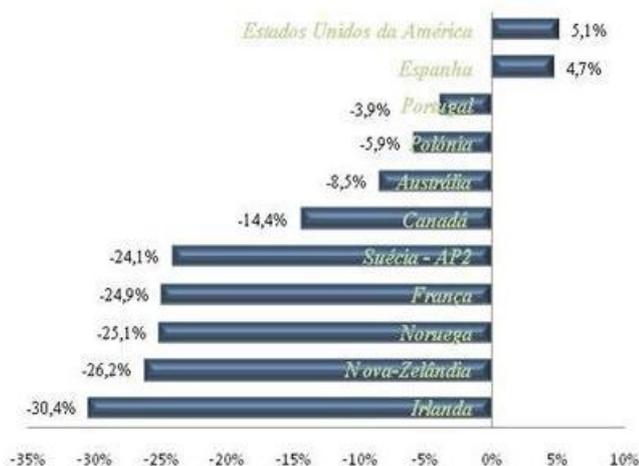
¹ Artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

² Artigo 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

³ Sobre este ponto veja-se igualmente atrás a.5) do ponto 3.2.



Gráfico III.17 – SS – Rendibilidade dos fundos de pensões públicos em 2008



No *Pension Market in Focus*, de Outubro de 2009, a OCDE sublinha que o impacto da crise na rendibilidade dos fundos de pensões públicos foi, em 2008, bastante variável, dependendo da exposição ao risco do mercado accionista a que estavam sujeitos. Assim, os fundos de pensões públicos em cuja carteira predominavam as acções, como o irlandês, o norueguês ou o francês apresentaram rendibilidades fortemente negativas (30,4%, 25,1% e 24,9%, respectivamente) enquanto aqueles que detinham apenas obrigações, como o espanhol ou o norte-americano, apresentaram performances positivas (4,7% e 5,1%, respectivamente). Consequência da crise dos mercados financeiros deu-se, ao longo do ano, nestes fundos públicos, uma substituição do investimento em acções por investimento em obrigações.

Embora a generalidade dos organismos que produzem previsões apontem para um agravamento dos indicadores da economia real em 2009, quer em Portugal, quer em toda a zona euro (com um decréscimo mais acentuado no produto interno bruto e aumento do desemprego), os mercados financeiros parecem estar a recuperar devido às medidas excepcionais tomadas pelos governos no sentido de restabelecer a confiança no sistema financeiro, que se reflectiram na recuperação das cotações em bolsa e, conseqüentemente, no valor das carteiras de activos. De acordo com os dados da OCDE, no primeiro semestre de 2009, os fundos de pensões dos países que integram a organização recuperaram 1,5 triliões dos 5,4 triliões de dólares que haviam perdido em 2008, apresentando uma rendibilidade positiva média nominal de 3,5%. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, de acordo com os dados fornecidos relativos ao 3.º trimestre de 2009, apresentava uma rendibilidade acumulada desde o início do ano de 5,82%.

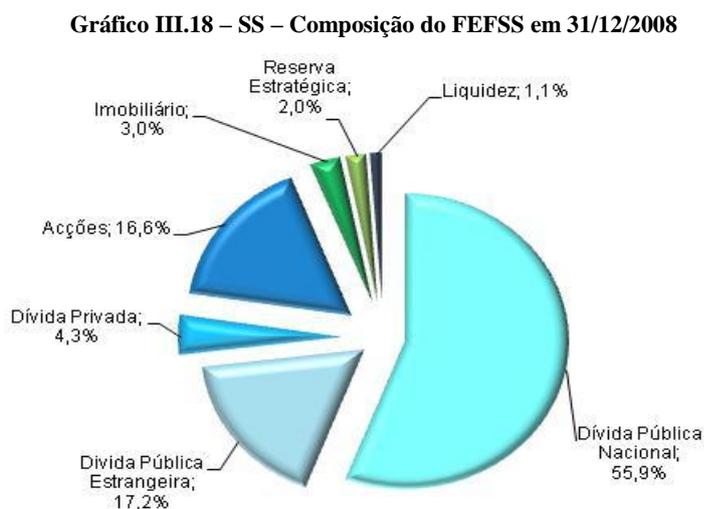
A.2) Evolução dos fundos próprios e resultados líquidos do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

Os “fundos próprios” do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP atingiram, em 2008, cerca de € 8.339,1 milhões, observando um crescimento de 10,3% (mais € 778,6 milhões) relativamente aos € 7.560,5 milhões registados em 2007. Esta evolução resultou, por um lado, do aumento do “património adquirido”, no montante aproximado de € 1.091,9 milhões, por via da incorporação das transferências obtidas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP relativas aos saldos anuais do sistema previdencial (€ 601,0 milhões), à alienação de imóveis (€ 13,7

milhões) e a uma parcela das quotizações dos trabalhadores (€ 477,2 milhões); e, por outro, da quebra dos resultados apurados no exercício, que atingiram os € 313,2 milhões negativos (o que traduz uma diminuição de 209,4% face aos 286,2 milhões positivos apurados em 2007), situação singular na vida do Instituto, fruto do comportamento excepcionalmente adverso dos mercados financeiros.

A.3) Composição, rentabilidade e risco do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Na estrita medida das análises efectuadas a partir da informação fornecida pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, constatou-se que, a 31 de Dezembro de 2008, se cumpriam os limites relativos à composição do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social inscritos no seu regulamento de gestão¹: os activos de “rendimento fixo” (dívida privada, dívida pública nacional e estrangeira), representavam 77,4% do Fundo (contra 70,1% em 2007), traduzindo, não só o efeito das restrições regulamentares, mas também uma opção por activos de menor risco associado. Consideradas conjuntamente, as aplicações em “acções”, na “reserva estratégica” e em “imobiliário”, com maior potencial de rentabilidade mas com um grau de risco associado superior, ascendiam a 21,6% do Fundo (face a 27,0% em 2007). A composição do Fundo é apresentada no gráfico seguinte.



Como se pode observar no gráfico anterior, o mínimo de 50% da carteira em dívida garantida pelo Estado português é respeitado com margem, o mesmo acontecendo com os máximos de 25% em “acções”, 10% em “imobiliário”, 5% na “reserva estratégica” e 40% na “dívida privada”. Nas outras componentes, a exposição a moeda estrangeira ficou-se pelos 10% (face a um máximo permitido de 15%), a possibilidade de deter 10% da carteira em fundos de investimento mistos não atraiu qualquer investimento e o limite para produtos derivados também foi respeitado.

Em 2008, pela primeira vez desde a sua constituição, a taxa de rentabilidade nominal do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi negativa (em 3,9%). Para este resultado contribuíram

¹ Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.



principalmente as classes de activos com títulos de rendimento variável cotados, que sofreram os efeitos da forte crise nos mercados financeiros e apresentaram rendibilidades negativas acima dos dois dígitos: a “reserva estratégica” de 25,9% e o “rendimento variável” (acções, índices de acções e instrumentos financeiros derivados sobre acções) de 39,0%, com perdas generalizadas nos vários mercados geográficos, embora mais penalizada nos activos dos mercados europeu e norte-americano. A componente de “imobiliário”, apesar da forte quebra verificada em 2008, apresentou, ainda assim, uma melhor performance que a carteira global (-3,6%), acabando por ser os activos de “rendimento fixo” a amenizar a quebra da rendibilidade do Fundo (aumentando de 4,4%, em 2007, para 10,1%, em 2008) em resultado de um melhor desempenho do mercado de obrigações.

Desde a sua constituição, o Fundo apresenta uma rendibilidade média anual (medida pela taxa interna de rendibilidade) de 4,17%, sendo que os rendimentos e valias geradas ascendem a € 2.032,5 milhões, 24,4% do seu valor a 31 de Dezembro de 2008. O desempenho mais recente tem provocado a sua diminuição, uma vez que a média dos últimos 10 anos é de 3,6%, dos últimos 5 anos é de 3,25% e dos últimos 3 anos é de apenas 1,43%.

Tendo sido transferido para o Fundo um montante recorde de cerca de € 1.091,9 milhões, o valor acrescentado à carteira no final de 2008 ascendeu apenas a cerca de € 778,6 milhões, o que significa que da sua gestão corrente resultou um decréscimo ao valor do Fundo na ordem dos € 313,2 milhões, para o qual contribuíram negativamente a “variação das valias potenciais” (€ 259,5 milhões); das aplicações realizadas no “mercado monetário líquido” (€ 201,6 milhões); e as “valias realizadas” (€ 56,3 milhões); e, de forma positiva, os “juros corridos” (€ 10,6 milhões) e os “rendimentos”, (€ 193,6 milhões).

Quadro III.12 – SS – Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhões de euros)

Descrição	Valor acrescentado em 2007	Valor acrescentado em 2008
Rendimentos	320,0	193,6
Mercado Monetário Líquido	15,6	(201,6)
Valias Realizadas (a)+(b)	57,4	(56,3)
(a) Mais-valias realizadas	-	93,4
(b) Menos-valias realizadas	-	(149,8)
Juros corridos	7,1	10,6
Variação das Valias potenciais	(114,1)	(259,5)
Outros	-	-
Sub-total (valor acrescentado decorrente da gestão da carteira)	286,0	(313,2)
Dotações do IGFCSS (transferidas ao longo do ano)	634,0	1 091,9
Total	920,0	778,6

Fonte: IGFCSS

A volatilidade, medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias, mais do que duplicou em 2008, para 5,8%. O aumento significativo do risco é consequência do acréscimo da volatilidade na generalidade dos mercados financeiros de destino dos investimentos do Fundo, depois do emergir da crise financeira, a partir do 2.º semestre de 2007, e da sua intensificação e disseminação dos seus efeitos a nível global.

A.4) Rácio de cobertura das pensões pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O grau de cobertura das pensões do sistema previdencial pelo Fundo aumentou de 79,7% em 2006 para 85,1% em 2007 e para 88,0% em 2008, o que significa que os € 8.338,8 milhões acumulados a 31 de Dezembro de 2008, asseguravam o pagamento de 10,6 meses destas pensões. No que respeita ao total das Pensões, deu-se uma progressão de 58,1% em 2006 para 65,1% em 2008, o que daria para pagar 7,8 meses. Tal como já tinha acontecido em 2006 e em 2007, em 2008 o Fundo cresceu a um ritmo superior ao verificado para as pensões: enquanto o total das pensões cresceu 5,8% (e as do sistema previdencial 6,6%) o Fundo cresceu 10,3%, devido ao volume das transferências de dotações, uma vez que a gestão da carteira produziu, nesse ano, um resultado negativo.

B) Observações e Recomendações

B.1) Economia, eficiência e eficácia da gestão

A crise financeira internacional, o aumento substancial dos montantes sob gestão, as limitações de recursos humanos e de natureza técnica, implicaram alterações significativas na estrutura da carteira do Fundo durante 2008. No final do ano verificou-se um reforço da componente de rendimento fixo em detrimento das classes de rendimento variável, de liquidez e da reserva estratégica. Tal aconteceu, não só por via de um efeito quantidade (privilegiando a aquisição de títulos de dívida que estavam a comportar-se melhor no contexto de crise financeira), como pelo efeito preço (as acções detidas em rendimento variável e na reserva estratégica sofreram fortes desvalorizações representando, agora, uma menor parcela da carteira).

Também a rotação da carteira registou um forte incremento, quer pelo reforço das dotações do Fundo, quer, em particular, devido às referidas alterações na estrutura da carteira, traduzindo, por outro lado, um aumento das comissões suportadas, cujo impacte se fez sentir na rendibilidade registada.

Os dois principais objectivos de médio e longo prazo para a gestão do Fundo (obtenção de uma rendibilidade média superior ao custo médio da dívida pública e rendibilidade média anual positiva no triénio), não foram atingidos no final de 2008, uma vez que a rendibilidade média dos últimos cinco anos foi inferior ao custo da dívida pública em 0,73% e a rendibilidade média anual dos três últimos anos foi negativa em 0,74%.

A gestão da carteira superou em 0,13% o *benchmark* de referência. No entanto, durante 2008, apenas cerca de 40% da carteira esteve a ser gerida contra esse *benchmark* (face a cerca de 97% em 2007) uma vez que ainda estava a proceder-se ao rebalanceamento da componente de dívida pública portuguesa (passagem de valorização em convergência para valorização a mercado), e as componentes de Imobiliário e dívida privada não dispunham de meios humanos afectos em permanência. Os custos de gestão, de transacção e de custódia, medidos em percentagem do montante médio sob gestão, aumentaram ligeiramente, de 0,057% em 2007 para 0,059% em 2008.

Relativamente à gestão do Fundo, em 2008, importa salientar o seguinte:

- ◆ foram tomadas medidas com vista à diversificação do risco de falência de contrapartes, limitando o montante de exposição de cada banco e utilizando, preferencialmente, bilhetes do tesouro e fundos passivos;



- ◆ a reestruturação da carteira, operada no segundo semestre de 2008, privilegiou novos instrumentos de investimento colectivo com carácter passivo que permitem custos de comissões e despesas relativamente reduzidos. No caso dos *Exchange Traded Funds*, a minimização do risco de contraparte implicou a utilização de instrumentos “réplicas originais”;
- ◆ a possibilidade de recorrer a mandatos externos de gestão de parcelas do Fundo não avançou uma vez que a conclusão dos estudos efectuados apontaram para custos superiores aos incorridos pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, sem garantia de obtenção de *excess return* superior;
- ◆ não existe evidência de que a selecção dos investimentos que compõem a “reserva estratégica” resulte duma efectiva e sólida análise das oportunidades do mercado e de que o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP disponha de capacidade de análise e controlo do desempenho desses investimentos, que visam gerar, no médio/longo prazo, uma rentabilidade superior à proporcionada pelas outras classes de investimento;
- ◆ a participação em dois fundos imobiliários sediados em *off-shores* (Ilha de Jersey, Reino Unido), que faziam parte da carteira do Fundo, o *Henderson CLOF* e o *Henderson UK Shopping Center* (avaliados em € 47,0 milhões a 31 Dezembro de 2007), foram vendidos ao *FEI Caixagest Imobiliário Internacional* por contrapartida da aquisição de unidades de participação neste último fundo, porém com direito de preferência na sua venda.

Recomendação 83 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda ao Governo que:

- a) Assegure que as decisões de investimento relativas à “Reserva estratégica” do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social sejam sempre fundamentadas e publicitadas e que o desempenho desses investimentos seja objecto de efectivo acompanhamento e controlo;*
- b) Defina e publicite orientações sobre a detenção, directa ou indirecta, por parte de entidades públicas de produtos financeiros emitidos por entidades sedeadas em off-shores.*

CAIXA 4 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

A Caixa Geral de Aposentações, IP 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 guarda nacional republicana), 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 extinção 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 Caixa Geral de Aposentações, IP, 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.

Nos pontos seguintes apresenta-se um resumo da evolução física e financeira da situação da Caixa Geral de Aposentações, IP no período 2006/2008³, havendo, em algumas das análises realizadas, referência a ciclos temporais mais longos.

Aposentados, Pensionistas e Subscritores da Caixa Geral de Aposentações

O número total de aposentados da Caixa Geral de Aposentações, IP atingiu, no final de 2008, 416.012 indivíduos (mais 13.347 que em 2007), sendo cerca de 241.314 do sexo masculino (58,0%) e 174.698 do sexo feminino (42,0%). A evolução evidenciada por esta população nos anos aqui analisados (veja-se Gráfico seguinte), denota, em termos totais, um crescimento de 2,3% no período 2006/2007 e de 3,3% no período seguinte, havendo a destacar que este incremento foi mais vincado no grupo do sexo feminino que no do sexo masculino (4,6% e 6,3%, respectivamente em 2006/2007 e 2007/2008 para o primeiro, face aos 0,8% e 1,2%, nos mesmos períodos, para o segundo).

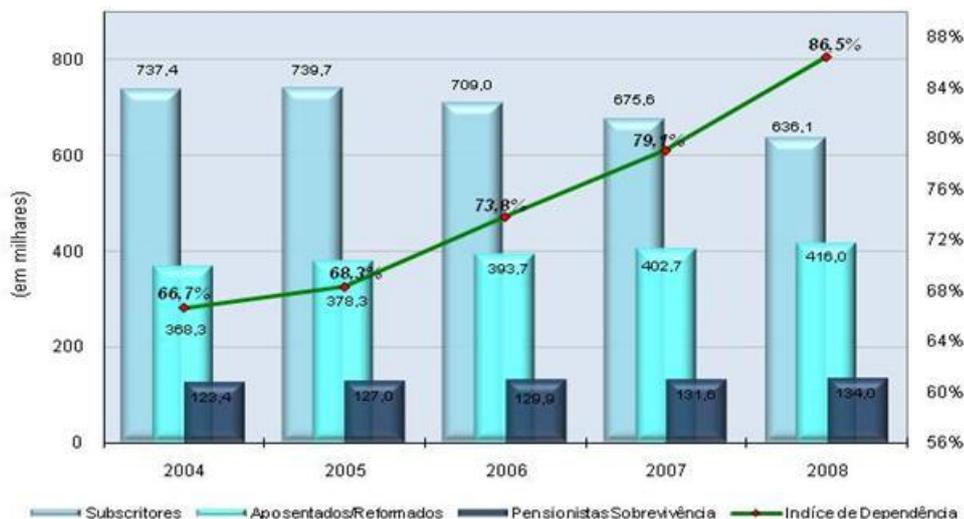
¹ Cfr., complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

² Desde 1996 foram integrados na Caixa Geral de Aposentações, IP 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 Caixa Geral de Aposentações, IP 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 IV ao Relatório n.º 5/2009 – AEO-SS, de 14 de Julho (Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social – Janeiro a Dezembro de 2008), disponível em www.tcontas.pt.



Gráfico III.19 – CGA – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

No que respeita às idades dos aposentados, cerca de 86,4% estão incluídos na 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 40,3% dos indivíduos nesta situação.

Quanto aos subscritores, o seu número total sofreu, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de 39.450 indivíduos (menos 5,8%), fixando-se, em 2008, em 636.110 indivíduos, dos quais 281.992 homens (44,3%) e 354.118 mulheres (55,7%). A análise da distribuição desta população por escalões etários revela que o mais expressivo é o que abrange subscritores entre os 40 e os 49 anos (35,1%), enquanto quase 90% têm idades compreendidas entre os 30 e os 59 anos.

A evolução do índice de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores denota, no quinquénio ilustrado no Gráfico anterior, um aumento gradual de 66,7% em 2004, para 86,5% em 2008, o que perfaz uma subida de 19,8 pontos percentuais neste período, sendo manifesto um crescimento mais célere deste indicador nos últimos três anos. Este facto é consequência do progressivo aumento do número de aposentados e pensionistas¹, face ao decréscimo continuado do número de subscritores, circunstância resultante, quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente, do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, quer de questões de natureza política, uma vez que o pendor decrescente do número de subscritores é fruto, em particular, da obrigatoriedade, desde 1 de Janeiro de 2006, de inscrever todos os novos funcionários públicos no regime geral da segurança social². Por último, saliente-se que a actual lei conduzirá, inevitavelmente, à acentuação desta tendência, ou seja, à ampliação do índice de dependência.

¹ 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 91.725 indivíduos (mais 33.066 em 2006, 27.025 em 2007 e 31.634 em 2008).

² Cfr. artigo 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 Caixa Geral de Aposentações

As receitas totais cobradas pela Caixa Geral de Aposentações, IP aumentaram cerca de € 486,8 milhões de 2006 para 2007 (de € 7.033,9 milhões para € 7.520,7 milhões), o que representou, face ao ano anterior, um acréscimo na ordem dos 6,9%. No período subsequente, embora mais moderado, observou-se um novo crescimento do volume das receitas em cerca de € 324,5 milhões, para € 7.845,2 milhões, o que traduziu uma variação homóloga de cerca de 4,3%¹. As quatro principais parcelas das fontes de financiamento deste organismo, “quotizações”, “entregas para pagamento de pensões e outras prestações”, “dotação do Orçamento do Estado” e “IVA consignado à Caixa Geral de Aposentações, IP”, representaram, no seu conjunto, relativamente ao total das receitas (não considerando os montantes relativos aos saldos transitados das gerências anteriores), 94,2% em 2006, 94,3% em 2007 e 92,9% em 2008.

Quadro III.13 – CGA I – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2006	2007	2008	Δ% 2007/06	Δ% 2008/07
Quotizações	2 090,63	2 290,43	2 298,32	9,6	0,3
Quotas	1 483,62	1 476,68	1 433,21	(0,5)	(2,9)
Comparticipação de Entidades	607,02	813,76	865,11	34,1	6,3
Dotação do Orçamento de Estado	3 266,21	3 520,18	3 628,55	7,8	3,1
Contribuição do Estado*	3 040,35	3 291,45	3 396,10	8,3	3,2
Responsabilidade Estado Pag. Pensões	225,85	228,73	232,45	1,3	1,6
IVA consignado à CGA	485,49	466,68	530,87	(3,9)	13,8
Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações**	632,62	728,49	673,21	15,2	(7,6)
Outras Receitas	27,22	33,03	30,92	21,4	(6,4)
Transferência DL n.º 240-A/2004 (CGD)	0,00	0,00	0,00	-	-
Transferência DL n.º 240-B/2004 (ANA)	0,00	0,00	0,00	-	-
Transferência DL n.º 240-C/2004 (NAV)	16,60	0,00	0,00	(100,0)	-
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	12,01	9,17	8,95	(23,7)	(2,4)
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	0,26	0,04	0,00	(84,1)	(100,0)
Transferência DL n.º 291/2003 (RDP)	0,69	0,00	0,00	(100,0)	-
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	343,42	380,18	404,03	10,7	6,3
Empréstimos bancários	0,00	0,00	97,01	-	-
Saldo transitado da gerência anterior	158,79	92,48	173,35	(41,8)	87,4
Total sem Saldo da Gerência Anterior	6 875,13	7 428,20	7 671,86	8,0	3,3
Total	7 033,93	7 520,68	7 845,21	6,9	4,3

* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado"

** Designado pela CGA como "Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações"

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

¹ Se não se considerassem os *Saldos transitados das gerências anteriores*, estas variações cifrar-se-iam, respectivamente, em 8,0% e 3,3%.



As “dotações do Orçamento do Estado” são a fonte de financiamento mais importante desta instituição, representando, em 2008, 47,3% das receitas totais¹ (cerca de € 3.628,6 milhões, o que, face ao ano anterior, representou um acréscimo de cerca de € 108,4 milhões). A parcela relativa ao “IVA consignado à Caixa Geral de Aposentações, IP”² ganhou especial relevância a partir de 2006 quando representou cerca de 7,1% das receitas totais (€ 485,5 milhões), atingindo, em 2007, os € 466,7 milhões, o que significou 6,3% das verbas arrecadadas nesse ano, fixando-se, em 2008, em cerca de € 530,9 milhões, o que representou 6,9% do total das receitas desta instituição. As receitas provenientes de “quotizações” ascenderam, em 2008, a cerca de € 2.298,3 milhões (mais 0,3% que em 2007), montante que representou 30% dos recursos financeiros totais obtidos nesse ano. Na parte das receitas relativas a “entrega para pagamento de pensões e outras prestações”³, verificou-se, de 2007 para 2008, um decréscimo de 7,6%, fixando-se este montante em € 673,2 milhões (8,8% das receitas totais da instituição), enquanto as receitas provenientes da “comparticipação de entidades”⁴ têm registado, nos últimos anos, contínuos acréscimos, atingindo, em 2008, cerca de € 865,1 milhões (6,3% acima do arrecadado em 2007), o que significou 11,3% das receitas totais auferidas neste ano.

Note-se, por último, que a Caixa Geral de Aposentações, IP contraiu, em 2008, um empréstimo no montante de € 97,01 milhões, situação que não ocorreu nos dois anos anteriores, o qual não foi precedido de parecer do Instituto Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP⁵.

No quadro seguinte exibem-se os montantes das reservas constituídas na Caixa Geral de Aposentações, IP 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 2008.

¹ Não considerando o valor do *Saldo transitado da gerência anterior*.

² Cfr. artigo 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”. Note-se que apesar da redução da taxa do IVA de 21% para 20%, ocorrida no 2.º semestre de 2008, o artigo 3.º da Lei n.º 28-A/2008, de 27 de Junho, que altera o código do IVA, mantém a consignação desta receita, equivalente a 2 pontos percentuais da respectiva taxa, um para a Segurança Social e outro para Caixa Geral de Aposentações, IP.

³ 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).

⁴ Nos termos previstos em legislação diversa, designadamente, as respectivas leis orgânicas, até 2005 inclusive, no artigo 20.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, em 2006, no artigo 19.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, em 2007 e no artigo 18.º da Lei 67-A/2007, de 31 de Dezembro, em 2008.

⁵ Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 2.1 do Volume II deste Parecer.

Quadro III.14 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2008	Reserva em 31-12-2008	Relação entre Reserva em Dezembro de 2008 e a Reserva no ano de constituição
Empresa*	Ano de constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)x100
BNU	1996	254,25	92,53	72,37	28,5%
DRAGAPOR	1998**	7,68	7,05	6,95	90,5%
RDP I	1999	28,43	18,52	17,43	61,3%
MACAU	1997	115,16	70,42	57,72	50,1%
INDEP	2002	26,00	14,56	12,69	48,8%
CTT	2003	807,70	397,64	282,27	34,9%
RDP II	2003	47,24	45,41	44,66	94,5%
INCM	2004	*** 137,80	129,59	127,35	92,4%
ANA	2004	*** 173,62	154,33	151,29	87,1%
NAV	2004	*** 235,71	218,50	217,66	92,3%
CGD	2004	*** 2 504,42	2 275,14	2 256,85	90,1%
Total		4 338,01	3 423,69	3 247,24	74,9%

* Com excepção de "Macau", constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

** O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15 de Junho de 1999.

*** Valor reportado a 31 de Dezembro de 2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 7 de Julho de 2005.

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Aplicação de Recursos

No triénio aqui apreciado, as despesas da Caixa Geral de Aposentações, IP (não considerando os saldos da gerência) evoluíram de cerca de € 6.941,5 milhões em 2006, para € 7.347,3 milhões em 2007, fixando-se, em 2008, em, aproximadamente, € 7.845,2 milhões, o que significou um crescimento de 5,8% (mais cerca de € 405,9 milhões) em 2006/2007 e um acréscimo de 6,8% no período imediato (mais € 497,9 milhões). Este pendor resulta, essencialmente, do aumento das despesas com Pensões cujos crescimentos homólogos atingiram 6,1% de 2006 para 2007 e 5,4% no período subsequente, o que constituiu variações absolutas de, respectivamente, € 410,4 milhões e € 387,6 milhões. Sendo a principal componente das despesas da Caixa Geral de Aposentações, IP, as pensões representaram, neste período, respectivamente, 97,6%, 97,8% e 96,5% dos gastos totais realizados (não considerando os montantes relativos aos saldos de gerência), o que, em termos absolutos, significou gastos de cerca de € 6.773,7 milhões em 2006, € 7.184,1 milhões em 2007 e € 7.571,7 milhões em 2008. 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 0,9 pontos percentuais face ao período precedente) e os restantes 10% respeitam à liquidação de pensões de sobrevivência (eventualidade que, em 2008, conheceu um crescimento superior em 1,4 pontos percentuais comparativamente ao registado em 2007).



Quadro III.15 – CGA – Aplicação de recursos

(em milhões de euros)

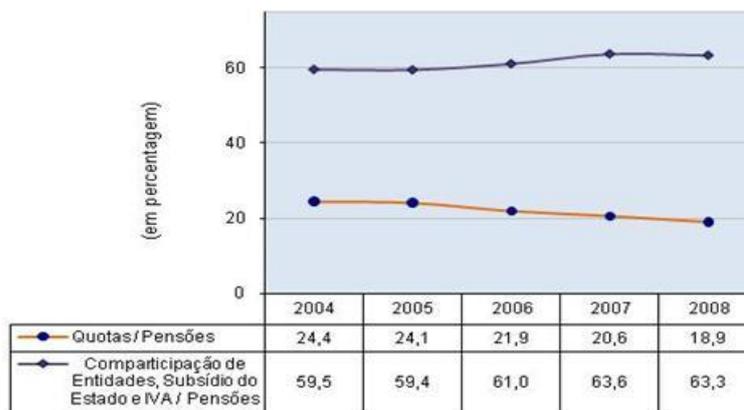
Aplicação de Recursos	2006	2007	2008	Δ% 2007/06	Δ% 2008/07
Pensões	6 773,74	7 184,09	7 571,71	6,1	5,4
Aposentação	6 116,01	6 501,60	6 853,91	6,3	5,4
Sobrevivência	657,73	682,49	717,80	3,8	5,2
Outras Prestações	44,68	43,84	45,58	(1,9)	4,0
Outras Despesas	31,39	36,33	32,24	15,8	(11,3)
Encargos Financeiros	0,15	0,90	1,55	500,0	72,2
Transferências Instituições Comunitárias	1,77	1,41	2,19	(20,3)	55,2
Aplicações Financeiras	89,72	80,76	94,93	(10,0)	17,5
Amortizações empréstimos bancários	0,00	0,00	97,01	-	-
Saldo da Gerência	92,48	173,35	0,00	87,4	-
Total sem Saldo da Gerência	6 941,45	7 347,33	7 845,21	5,8	6,8
Total	7 033,93	7 520,68	7 845,21	6,9	4,3

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 quotas mensais pagas pelos subscritores tem registado, nos últimos anos, uma progressiva diminuição. Na realidade, se de 2004 para 2005 se verificou um declínio quase imperceptível deste rácio (0,3 pontos percentuais), nos períodos seguintes as quebras foram bem mais marcadas: 2,2 pontos percentuais, em 2006/2005; 1,3 pontos percentuais em 2007/2006; e 1,7 pontos percentuais em 2008/2007. Conclui-se, portanto, que no decurso deste quinquénio, a capacidade das receitas das quotas cobrirem as despesas com as pensões, enfraqueceu cerca de 5,5 pontos percentuais¹.

Gráfico III.20 – CGA – Índice de cobertura das despesas com pensões



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

¹ Como atrás já se fez notar, este fenómeno está estreitamente 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.

Em consequência do atrás referido, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas de contribuições do Estado, das participações de entidades e do IVA consignado à Caixa Geral de Aposentações, IP, apesar do ligeiro decréscimo verificado em 2008 face a 2007, tem vindo a registar um aumento considerável ao longo do período analisado, evoluindo de 59,5% em 2004, para 63,3% em 2008. Assim, infere-se que o comportamento dos índices de cobertura espelhados no Gráfico anterior, resultam, em particular, de uma dinâmica de crescimento mais acelerada manifestada pelas despesas com pensões (6,0% no período de 2004 para 2005; 6,8% de crescimento homólogo em 2005/2006; 6,1% no período seguinte; e 5,4% em 2008 face a 2007), relativamente ao crescimento homólogo das receitas arrecadadas provenientes do pagamento de quotas pelos subscritores que, no decurso deste quinquénio, apenas foi positivo em 2005 face a 2004 quando observou um crescimento de 4,7%, tendo registado, nos anos posteriores, decréscimos de 3,1%, 0,5% e 2,9%, respectivamente em 2006/2005, 2007/2006 e 2008/2007.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IV

*ACOLHIMENTO DE
RECOMENDAÇÕES DO
TRIBUNAL*



Tribunal de Contas

IV – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

4.1 – Considerações Gerais

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, aprovado em plenário geral de 19 de Dezembro de 2007, 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 e Setembro de 2009, pelas respectivas tuteladas¹ sobre o grau de acolhimento das referidas recomendações.

4.2 – Grau de Acolhimento

No quadro seguinte encontra-se reflectida a situação de 98 das 100 recomendações formuladas pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, uma vez que as restantes duas se encontram ultrapassadas por extinção do respectivo objecto.

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	33	34%
Parcialmente acolhidas	46	47%
Não acolhidas	19	19%
Total	98	100%

Conforme se evidencia no quadro anterior, a maioria das recomendações (81%) foram já implementadas, total (34%) ou parcialmente (47%).

Relativamente às recomendações não implementadas, a maioria respeita a observações de “Legalidade e regularidade” e de “Correcção dos valores apresentados na Conta”, com pesos idênticos, como se evidencia no quadro seguinte:

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	15	13	7	45%	28%	37%
Correcção dos valores apresentados na Conta	7	19	6	21%	41%	32%
Economia, eficiência e eficácia da gestão	5	3	1	15%	7%	5%
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	6	11	4	18%	24%	21%
Outras	-	-	1	-	-	5%
Total	33	46	19	100%	100%	100%

Das 19 recomendações ainda não implementadas, 18 respeitam à Administração Central e uma à Segurança Social.

¹ Ministros 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, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, do Trabalho e da Solidariedade Social e da Cultura.

4.2.1 – 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 18 recomendações acima referidas.

a) Legalidade e regularidade

Relativamente às recomendações respeitante a questões de legalidade e regularidade não foram acolhidas seis, duas das quais (33%) já tinham sido formuladas em anteriores Pareceres.

PIDDAC

Recomendação 19 – PCGE/2006

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

Na resposta do Ministro das Finanças foi evidenciado que as verbas em questão se referem aos projectos executados por empresas públicas e institutos da segurança social, beneficiários de transferências do Orçamento do Estado, encontrando-se inscritas no Sistema de Informação do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (SIPIDDAC) com o objectivo de os serviços integrados que disponibilizam as transferências do Orçamento do Estado acompanharem a sua execução.

Apesar do referido sobre as questões operacionais de acompanhamento da execução do PIDDAC, esta recomendação não foi acolhida dado que com o procedimento adoptado não é possível apurar a execução efectiva dos serviços integrados, a qual deveria estar devidamente evidenciada na Conta Geral do Estado.

Dívida pública

Recomendação 40 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam criadas contas de operações específicas do Tesouro, por tipo de dívida e investidor de forma a garantir a correcta classificação do produto dos empréstimos.

O Ministro das Finanças considera esta recomendação acolhida, apesar de referir na sua resposta que “*embora não tenham sido criadas as contas sugeridas pelo TC, a CGE de 2008 apresenta as receitas de passivos financeiros por tipo de dívida e credor*”.

Com efeito, não foram criadas as referidas contas, donde resultou que uma parte da receita de passivos financeiros foi incorrectamente classificada, conforme se dá conta no Capítulo II do presente Volume, ponto 2.6.

Recomendação 43 – PCGE/2006

Reitera-se a recomendação formulada em anteriores Pareceres no sentido de ser revisto o critério adoptado para o financiamento das despesas de funcionamento do Instituto de Gestão do Crédito Público.



Tribunal de Contas

O Ministro das Finanças limita-se a confirmar o seu não acolhimento, remetendo para os Estatutos do IGCP.

Património financeiro

Recomendação 47 – PCGE/2006

Recomenda-se ao Governo, através do Ministro da Economia e Inovação, que promova a clarificação do enquadramento normativo das operações de recuperação de créditos, particularmente das que decorram de rescisão de contratos de concessão de incentivos.

Embora o Ministro da Economia e da Inovação tenha referido, na sua resposta, que se encontrava “em fase de publicação o respectivo Despacho Normativo”, verifica-se que o Despacho Normativo n.º 31/2009, entretanto publicado, continua a não prever operações daquela natureza.

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 57 – PCGE/2006

Face a esta omissão reiterada, o Tribunal recomenda à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre as transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.

O Ministro das Finanças considera esta recomendação acolhida, referindo que as “(...) instruções divulgadas nas circulares (...) relativas à preparação dos orçamentos de 2008 e 2009, respectivamente, incluem normas para a desagregação em alíneas e sub-alíneas ou em artigos e rubricas, de forma a identificar as sociedades ou quase sociedades públicas receptoras ou pagadoras de transferências de ou para o Estado” e que os “mapas de desenvolvimentos evidenciam estes valores”. No entanto, essa informação continuou a não ser apresentada de forma sistematizada na Proposta de Lei n.º 162/X (Orçamento do Estado para 2008), conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 60 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que, de futuro, o Mapa XV, relativo ao PIDDAC, explicita não só os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento mas também quais os fundos comunitários envolvidos na execução de cada programa.

Sobre esta recomendação o Ministro das Finanças informou que a recomendação apenas poderá ser implementada com a substituição do sistema de informação SIPIDDAC, com base no qual é elaborado o Mapa XV, passando toda a informação a ficar alojada no Sistema do Orçamento do Estado e no SIGO.

b) Correção dos valores apresentados na Conta

Das recomendações respeitantes à correção dos valores apresentados na Conta não foram acolhidas seis, das quais quatro (67%) já tinham sido formuladas em anteriores Pareceres.

Receita

Recomendação 8 – PCGE/2006

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 continuar a referir que “essa autonomização 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.

Despesa

Recomendação 14 – PCGE/2006

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

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

Apesar do Ministro das Finanças considerar a recomendação parcialmente acolhida, a situação actual é praticamente idêntica à que se observava no ano anterior. 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 15 – PCGE/2006

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

O Ministro das Finanças considera que esta recomendação deve ser dirigida à Assembleia da República, tendo o seu Conselho de Administração se pronunciado sobre esta questão².

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.

² Cfr. Ponto 3.1 do Volume II.



Tribunal de Contas

PIDDAC

Recomendação 20 – PCGE/2006

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

Na sua resposta, o Ministro das Finanças refere que os Mapas II, 17 e 19, apresentam uma óptica diferente da dos relativos ao Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central. Estes reflectem os pagamentos na tesouraria do Estado e os do Programa de Investimentos a execução financeira, física e material dos projectos, o que só por si justificaria divergências entre eles.

Salienta ainda que reflectindo os mapas do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central a execução efectiva dos projectos e constituindo o SIPIDDAC a única aplicação informática que agrega esta informação, foi permitido aos serviços continuar a registar a informação, para além dos prazos fixados para o registo da mesma no Sistema de Informação de Gestão Orçamental, aplicação informática a partir da qual são produzidos os Mapas II, 17 e 19, para que não se perdesse a execução efectiva dos projectos.

Apesar do referido pelo Ministro das Finanças, a designação dada ao mapa 19 na CGE – “Investimentos do Plano - Pagamentos efectivos” – não é condizente com os dados dele constantes na medida em que por pagamentos efectivos se entendem os efectuados aos prestadores de obras públicas, de bens e serviços e o que realmente o mapa evidencia são os “pagamentos” realizados às entidades executoras. Assim, os mapas II, 17 e 19 ao incorporarem, designadamente, os saldos que transitaram na posse dos serviços, sem pelo menos identificarem os valores desta componente, não permitem a comparabilidade da informação e sobrevalorizam os montantes da execução do investimento.

Benefícios fiscais

Recomendação 36 – PCGE/2006

Deverá ser criada uma metodologia que permita considerar na despesa fiscal em IRC os benefícios fiscais que concorreram para a formação do prejuízo fiscal, no ano em que este for deduzido.

Esta recomendação ainda não teve acolhimento dado que, segundo o Ministro das Finanças, “Tratando-se de um apuramento de grande complexidade, mostra-se necessário construir uma aplicação informática específica para este efeito. Esta aplicação irá ser integrada no âmbito dos projectos informáticos que a Direcção de Serviços de IRC (DSIRC) irá propor à DGITA para implementar no próximo ano”.

Recomendação 37 – PCGE/2006

Recomenda-se que seja adoptada uma metodologia de determinação da despesa fiscal em IRC que considere não apenas as majorações mas também a parte do donativo aceite fiscalmente, evitando uma subavaliação muito significativa da despesa fiscal que apura em relação a cada ano.

Na sua resposta, o Ministro das Finanças refere que “o acolhimento desta recomendação terá de ser contemplado no âmbito da aplicação informática referida para a recomendação 36”.

c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

No que concerne às recomendações relacionadas com observações de economia, eficiência e eficácia da gestão não foi acolhida uma, já formulada em anteriores Pareceres.

PIDDAC

Recomendação 21 – PCGE/2006

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

A recomendação não foi ainda acolhida por que, segundo a informação prestada pelo Ministro das Finanças, “a atribuição dos plafonds por programas seria desejável no caso em que o Orçamento do Estado fosse apenas elaborado por programas, situação que não sucede”.

Realça-se, contudo, que sobre esta matéria a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, elenca como objectivo de racionalização da preparação e de reforço da gestão e da execução orçamental a estruturação por programas, a qual se deve aplicar, designadamente, às despesas “(...) de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social; e de investimento co-financiadas por fundos comunitários” [cfr. artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, alíneas a) e b)].

d) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Quanto às recomendações atinentes à fiabilidade dos sistemas de controlo interno não foram acolhidas quatro, três das quais (75%) já tinham sido formuladas em anteriores Pareceres.

Receita

Recomendação 9 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação, já expressa desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, de se providenciar para que os sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para que seja possível determinar qual o universo das operações que serve de base ao apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.

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.



Tribunal de Contas

Património imobiliário

Recomendação 50 – PCGE/2006

Com vista a evitar a ocorrência de divergências deverá ser promovida a articulação entre a Direcção-Geral do Orçamento e a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças de modo a permitir que esta entidade, enquanto responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, tenha conhecimento da informação relativa à totalidade da receita e da despesa proveniente das alienações e das aquisições daquele património, por classificação económica.

O Ministro das Finanças considera a recomendação parcialmente acolhida, referindo que “*Têm-se desenvolvido diversas actividades tendo em vista ultrapassar a situação a que se refere esta Recomendação. Relativamente aos dados de 2008, a DGTF prestou à DGO os mapas discriminados por imóvel e por classificação económica de receita, tendo-se efectuado igualmente, o reporte de informação ao TC*”.

Contudo, considera-se que esta recomendação ainda não teve acolhimento uma vez que a finalidade desta recomendação é que a DGTF tenha conhecimento da informação relativa à totalidade da receita e da despesa proveniente das alienações e das aquisições de património imobiliário do Estado, o que não se verificou em 2008, como é comprovado pelas significativas divergências detectadas, em auditoria, entre a informação reportada pela DGTF ao Tribunal e a informação que, neste âmbito, foi registada na Conta Geral do Estado.

Operações de Tesouraria

Recomendação 51 – PCGE/2006

Nas actuais circunstâncias, o Tribunal recomenda que a contabilização automática assegure, de forma estável e sustentada, pelo menos 95% da movimentação, considerando ser este o nível adequado à satisfação de uma das condições essenciais para a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro atingir uma situação de fiabilidade tempestiva.

Apesar de o Ministro das Finanças considerar “*que esta recomendação foi acolhida*”, verificou-se que, em 2008, a contabilização automática apenas representou 84,9% da movimentação e detectou-se que os níveis atingidos em 2006 e em 2007 só foram superiores a 95% porque se encontravam sobrevalorizados por erros de valor exorbitante (e respectivas correcções) que o sistema não deveria admitir, mas admitiu por inexistência de um limite máximo credível para os valores a registar. Face ao exposto, considera-se que esta recomendação ainda não teve acolhimento.

Recomendação 55 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda ao Ministério das Finanças e da Administração Pública que o sistema de informação, a designar por “Sistema de Informação sobre a Unidade da Tesouraria do Estado” (SIUTE) e gerado pela aplicação do conjunto de procedimentos descrito no ponto 8.3.2 do Capítulo VIII do Volume II do Parecer sobre a CGE de 2006, seja implementado de modo a assegurar informação integral, fiável e tempestiva para avaliar de forma objectiva o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Unidade de Tesouraria, a partir do ano de 2007.

O Ministro das Finanças considera a recomendação parcialmente acolhida, referindo que “*O IGCP presta mensalmente informação à DGO sobre os depósitos/aplicações de organismos públicos efectuados naquele Instituto, necessária ao apuramento do índice de cumprimento da unidade de tesouraria. Por outro lado, no âmbito da revisão do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, proceder-se-á ao estabelecimento de regras que identifiquem as entidades que estão sujeitas ao Regime da Tesouraria do Estado e à revisão do regime sancionatório de quem não o cumprir. Por sua vez, a DGO tem elaborado regularmente um relatório*

sobre a unidade de tesouraria, não tendo, contudo, ainda sido possível criar um sistema que permita fazer um acompanhamento mensal da situação”.

Sem prejuízo dos progressos reportados, ainda não foi implementado o sistema de informação que o Tribunal de Contas considera necessário para a aplicação, controlo e avaliação do cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado a realizar pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública. Face ao reportado, pelo que esta recomendação ainda não teve acolhimento.

e) Outras

Das recomendações enquadradas nesta alínea, não foi acolhida uma, já formulada em anteriores Pareceres.

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 58 – PCGE/2006

Face às lacunas dos classificadores das receitas e despesas públicas, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, que o referido diploma seja objecto de intervenção legislativa, no sentido de que as mesmas sejam colmatadas.

Para o não acolhimento desta recomendação, o Ministro das Finanças refere que “esta questão deverá ser analisada no âmbito de uma revisão global do classificador económico da receita e despesa”, já anunciada nos anos anteriores mas ainda não concretizada.

4.2.2 – Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

Conforme já referido, não foi acolhida uma recomendação a qual respeita a uma observação de legalidade e regularidade, não tendo sido formulada em anteriores Pareceres.

a) Legalidade e regularidade

Recomendação 83 – PCGE/2006

Dado que a prática administrativa reiterada quanto à concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto carece de adequada lei que a autorize, o Tribunal recomenda ao Governo que pondere a solução mais adequada para o efeito.

Apesar do Secretário de Estado da Segurança Social considerar a recomendação totalmente acolhida, o Tribunal entende que a inclusão no decreto-lei de execução orçamental do ano de 2008 de uma norma que estabelece 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 não responde às preocupações do Tribunal quanto à necessidade de assegurar uma harmonização global ao nível do sector público administrativo.



Tribunal de Contas

4.3 – Considerações Finais

O Tribunal congratula-se pelo acolhimento, total ou parcial, dado à maior parte das recomendações que formulou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

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, 16 de Dezembro de 2008

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

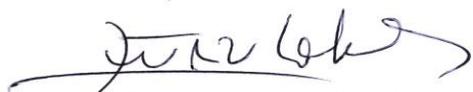
José Manuel Monteiro da Silva, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

Carlos Manuel Botelho Moreno

António Manuel Fonseca da Silva



Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



João Manuel Macedo Ferreira Dias



António Manuel dos Santos Soares



Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes



José Luís Pinto Almeida



António José Avérous Mira Crespo



Tribunal de Contas

Alberto Fernandes Brás

FUI PRESENTE

Manuel F. da Cruz Leal



Tribunal de Contas

Ficha técnica



Tribunal de Contas

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

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 do Instituto Superior de Economia e Gestão, 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*

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*

Caixa 2 – Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: *José Luís Pinto Almeida*

2.6 Dívida Pública – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

Caixa 3 – Dívida não Financeira – Grupo de Trabalho

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

2.7 Património do Estado

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 Almeida*

Capítulo III – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social

Segurança Social – Área de Responsabilidade VII

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações – 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 de apoio à Coordenação do Volume I do Parecer sobre a CGE

Auditor – *Luís Queimado*

Departamento de Auditoria I

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

Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria 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: *Luís Filipe Simões*; **Auditor Chefe:** *Vítor Miguel Braz*

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

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Departamento de Auditoria III

Auditor Coordenador: *António de Sousa Menezes*; **Auditores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Furtado, Ana Maria Silva, Daphmie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, José Diniz, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Maria de Fátima Sousa, Maurício Geraldês, Paula Martinho, Teresa Estrela, Teresa Garrido, Teresa Fonseca e Zélia Pereira*

Apoio Informático: *Anabela Janeiro, Magda Sofia Filipe, Kátia Lorena Nobre*

Departamento de Auditoria VI

Auditor Coordenador: *Abílio de Matos*; **Auditor Chefe:** *José Carpinteiro*

Execução técnica: *Maria João Libório e Ruben Rebelo*

Departamento de Auditoria VII

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Luís Carlos Martins, Marina Fonseca, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Natália Ventura, Paulo Ramos Costa e Vítor dos Reis Domingos*

Grupo de Trabalho “Dívida não Financeira”: *Abílio de Matos, António Botelho de Sousa, António de Sousa Menezes, João Carlos Cardoso, Maria da Luz Carmezim e Pedro Fonseca*

Comissão de revisão do Volume I: *Luís Queimado, Maria Umbelina Pires e Luís Pires Cabral*

Apoio informático geral: *Ana França, 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
1.1.1 – <i>A crise financeira e económica internacional.....</i>	<i>13</i>
1.1.2 – <i>Envolvente internacional.....</i>	<i>14</i>
1.1.3 – <i>A economia portuguesa em 2008</i>	<i>23</i>
1.1.4 – <i>Análise retrospectiva do cenário de base previsto no orçamento de Estado para 2008</i>	<i>40</i>
1.1.5 – <i>Breve análise das políticas que influenciaram a execução orçamental de 2008.....</i>	<i>43</i>
1.1.6 – <i>Condicionantes estruturais das finanças públicas.....</i>	<i>46</i>
1.2. – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2008	57
1.2.1 – <i>Execução orçamental por subsectores.....</i>	<i>57</i>
1.2.2 – <i>Conta consolidada da administração central e da segurança social</i>	<i>62</i>
1.2.3 – <i>Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).....</i>	<i>63</i>
II – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	69
2.1 – Processo Orçamental.....	69
2.2 – Execução do Orçamento da Receita.....	72
2.2.1 – <i>Receita do Estado.....</i>	<i>73</i>
2.2.2 – <i>Créditos do Estado objecto de cessão.....</i>	<i>86</i>
2.2.3 – <i>Contribuição de serviço rodoviário</i>	<i>90</i>
2.2.4 – <i>Venda de bens penhorados.....</i>	<i>91</i>
2.3 – Execução do Orçamento da Despesa.....	95
<i>Caixa 1 – Situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde</i>	<i>104</i>
2.4 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central	111
2.4.1 – <i>PIDDAC</i>	<i>111</i>
2.4.2 – <i>Projecto 3243 – Modernização Tecnológica e Melhoria da Eficiência Energética dos Transportes Públicos – Programa 24</i>	<i>120</i>
2.5 – Subsídios, Créditos e outras Formas de Apoio	123
2.5.1 – <i>Apoios financeiros não reembolsáveis.....</i>	<i>123</i>

2.5.2 – <i>Benefícios Fiscais</i>	129
<i>Caixa 2 – Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia</i>	136
2.6 – Dívida Pública	140
2.6.1 – <i>Dívida directa</i>	141
2.6.2 – <i>Dívida garantida</i>	151
<i>Caixa 3 – Dívida não Financeira</i>	156
2.7 – Património do Estado	166
2.7.1 – <i>Património financeiro</i>	166
2.7.2 – <i>Património imobiliário</i>	173
2.8 – Operações de Tesouraria	181
2.9 – Operações de Encerramento da Conta	192
2.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial	194
2.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia	197
III – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	215
3.1 – Processo Orçamental e Conta	215
3.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social	221
3.3 – Balanço e Demonstração de Resultados	231
3.4 – Sistemas de Informação	259
3.5 – Pensões	261
3.6 – Emprego e Formação Profissional	264
3.7 – Património Financeiro	267
<i>Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações</i>	274
IV – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL	283
4.1 – Considerações Gerais	283
4.2 – Grau de Acolhimento	283
4.2.1 – <i>Recomendações não acolhidas pela Administração Central</i>	284
4.2.2 – <i>Recomendações não acolhidas pela Segurança Social</i>	290
4.3 – Considerações Finais	291



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1	– Comércio internacional (taxas de variação anual em volume)	17
Quadro I.2	– Evolução do turismo internacional, chegadas internacionais de turistas. (taxas de variação anual)	17
Quadro I.3	– Saldo orçamental (% do PIB)	21
Quadro I.4	– Dívida pública (% do PIB)	21
Quadro I.5	– Fluxos de IDE, por regiões e economias	22
Quadro I.6	– Exportações de mercadorias (taxas de variação nominal)	28
Quadro I.7	– Importações de mercadorias por zonas económicas e países de origem (taxas de variação nominal)	29
Quadro I.8	– Evolução da população desempregada e empregada (variação trimestral, 2008 – 1º T 2009)	32
Quadro I.9	– Taxas de desemprego de longa duração 2008-2009 (evolução trimestral)	32
Quadro I.10	– Taxas de inflação (IHPC)	33
Quadro I.11	– Taxas de actividade e de desemprego por regiões	36
Quadro I.12	– Salário médio mensal líquido por regiões	37
Quadro I.13	– Taxa real de crescimento do PIB e das componentes da despesa, variação do emprego e da taxa de desemprego	40
Quadro I.14	– Variáveis condicionantes da actividade económica	42
Quadro I.15	– Previsões para a economia portuguesa	43
Quadro I.16	– Projecções demográficas	46
Quadro I.17	– Indicadores sobre a Segurança Social	47
Quadro I.18	– Parcerias público-privadas, em exploração, em investimento e em concurso	50
Quadro I.19	– Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2008	51
Quadro I.20	– Reporte do défice e da dívida das administrações públicas	54
Quadro I.21	– Taxas médias de crescimento real anual do PIB	54
Quadro I.22	– Saldo orçamental e dívida pública em % do PIB	55
Quadro I.23	– Portugal – principais indicadores económicos	56
Quadro I.24	– Execução orçamental dos serviços integrados	57
Quadro I.25	– Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos	59
Quadro I.26	– Segurança Social	61
Quadro I.27	– Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social	62
Quadro I.28	– Execução do PIDDAC	63
Quadro I.29	– Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2006-2008 (óptica da contabilidade pública)	65
Quadro II.1	– Comparação da receita prevista com a cobrada	74
Quadro II.2	– Evolução da receita cobrada	75

Quadro II.3	– Peso da receita no PIB	77
Quadro II.4	– Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva	79
Quadro II.5	– Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão.....	87
Quadro II.6	– Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009.....	88
Quadro II.7	– Divergências sobre a carteira de créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009	89
Quadro II.8	– Vendas realizadas, por tipo de bens.....	92
Quadro II.9	– Evolução da despesa consolidada da administração central	95
Quadro II.10	– Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central	96
Quadro II.11	– Serviço Nacional de Saúde – execução financeira consolidada	105
Quadro II.12	– Stock da dívida ajustado do SNS.....	106
Quadro II.13	– Estrutura do balanço consolidado do SNS.....	106
Quadro II.14	– Indicadores financeiros – SNS.....	107
Quadro II.15	– Indicadores financeiros – Entidades do SPA.....	107
Quadro II.16	– Indicadores financeiros – Entidades EPE.....	108
Quadro II.17	– Dívidas das entidades do SNS	108
Quadro II.18	– Receita por cobrar.....	109
Quadro II.19	– Resultados económicos do SNS	110
Quadro II.20	– Execução do projecto – 2004 a 2008.....	121
Quadro II.21	– Apoios financeiros não reembolsáveis (2004 – 2008).....	124
Quadro II.22	– Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais	125
Quadro II.23	– Evolução da despesa fiscal (2004-2008)	130
Quadro II.24	– Previsões, estimativas e despesa fiscal efectiva em 2008.....	131
Quadro II.25	– Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto	131
Quadro II.26	– Garantias – 31 de Dezembro de 2008.....	137
Quadro II.27	– Peso dos juros e amortizações no produto interno bruto	142
Quadro II.28	– Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas	142
Quadro II.29	– Evolução da dívida directa do Estado, excluindo SFA	142
Quadro II.30	– Dívida efectiva do Estado.....	143
Quadro II.31	– Produto de empréstimos públicos em 2008	144
Quadro II.32	– Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública.....	146
Quadro II.33	– Evolução das despesas com os serviços da dívida e a comissão de gestão.....	147
Quadro II.34	– Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2008	160
Quadro II.35	– Créditos sobre o Estado de 74 dos seus principais credores	160
Quadro II.36	– Evolução do património financeiro consolidado	167
Quadro II.37	– Evolução do património financeiro dos serviços integrados	167
Quadro II.38	– Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos	169
Quadro II.39	– Receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis	174



Tribunal de Contas

Quadro II.40 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis	174
Quadro II.41 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis.....	175
Quadro II.42 – Âmbito de cobertura da inventariação.....	179
Quadro II.43 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2008	181
Quadro II.44 – Evolução do indicador de contabilização automática.....	182
Quadro II.45 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva	183
Quadro II.46 – Evolução dos fundos na tesouraria do Estado	185
Quadro II.47 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2008	185
Quadro II.48 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2008.....	187
Quadro II.49 – Indicador para os serviços e fundos autónomos em 31-12-2008.....	189
Quadro II.50 – Situação de serviços integrados em 31-12-2008	190
Quadro II.51 – Evolução dos fluxos financeiros.....	194
Quadro II.52 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal – 2008	202
Quadro III.1 – SS – Variação homóloga dos saldos globais de execução efectiva	227
Quadro III.2 – SS – Diferenças de conciliação	233
Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira da Segurança Social	234
Quadro III.4 – SS – Dívidas de terceiros	237
Quadro III.5 – SS – Evolução das dívidas de terceiros	238
Quadro III.6 – SS – Dívida de contribuintes	239
Quadro III.7 – SS – Acréscimos e diferimentos.....	242
Quadro III.8 – Sistemas de informação	260
Quadro III.9 – SS – Evolução das despesas com prestações de desemprego no período 2004/2008.....	265
Quadro III.10 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2004/2008.....	266
Quadro III.11 – Antecipações de verbas por conta de transferências comunitárias	267
Quadro III.12 – SS – Desagregação do valor acrescentado à carteira.....	271
Quadro III.13 – CGA – Fontes de financiamento	276
Quadro III.14 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões	278
Quadro III.15 – CGA – Aplicação de recursos	279

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1	– PIB real, taxas de variação anual	13
Gráfico I.2	– Taxas de crescimento do PIB por regiões.....	15
Gráfico I.3	– Taxas de crescimento do PIB na União Europeia.....	16
Gráfico I.4	– Taxas de inflação IPC.....	18
Gráfico I.5	– Preço do petróleo Brent	18
Gráfico I.6	– Taxa de câmbio nominal US dólar/euro (médias mensais).....	19
Gráfico I.7	– Evolução das taxas de juro nas principais economias	20
Gráfico I.8	– Taxa de crescimento do PIB em Portugal (2000-2009 1T)	23
Gráfico I.9	– Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)	24
Gráfico I.10	– Taxas de crescimento do PIB, consumo privado e consumo público	25
Gráfico I.11	– Procura externa, exportações e quota de mercado (taxas de variação real)	26
Gráfico I.12	– Exportações por grandes categorias económicas (taxas de variação real)	27
Gráfico I.13	– Importações por grandes categorias económicas (taxas de variação real)	28
Gráfico I.14	– Taxas de desemprego em Portugal e na União Europeia.....	30
Gráfico I.15	– Taxa de desemprego em Portugal.....	31
Gráfico I.16	– Taxas de desemprego em Portugal em 2007 e 2008 (variação trimestral).....	31
Gráfico I.17	– Índice de preços no consumidor 2008/2007 (taxas de variação homólogas).....	33
Gráfico I.18	– Índice de preços no consumidor por agregados especiais, 2008/2007 (taxas de variação homóloga)	34
Gráfico I.19	– Taxas de crescimento PIB/pessoa empregada (preços de mercado de 2000)	35
Gráfico I.20	– Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (índice 1999 = 100)	35
Gráfico I.21	– Saldos externos em percentagem do PIB (2000-2008).....	38
Gráfico I.22	– Saldos externos em percentagem do PIB (2006-2008).....	38
Gráfico I.23	– Posição de investimento internacional (fim de período).....	39
Gráfico I.24	– Posição de investimento internacional por sector institucional residente (fim de período)	40
Gráfico I.25	– Projecções para as despesas com a saúde	48
Gráfico I.26	– Projecção do número de estudantes nos vários graus de ensino	49
Gráfico I.27	– Projecção das despesas com educação nos vários graus de ensino (% do PIB).....	49
Gráfico I.28	– Previsão de encargos plurianuais com parcerias público-privadas (% do PIB).....	52
Gráfico I.29	– Incremento em 2008 dos encargos plurianuais previstos (% do PIB)	53
Gráfico I.30	– Dívida pública em % do PIB	55
Gráfico I.31	– Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % PIB.....	63
Gráfico I.32	– PIDDAC por Ministérios (%).....	64



Tribunal de Contas

Gráfico I.33 – Distribuição do PIDDAC por regiões.....	64
Gráfico II.1 – Evolução da receita	76
Gráfico II.2 – Taxas de crescimento nominal	76
Gráfico II.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva.....	79
Gráfico II.4 – Cobrança de créditos do Estado (por período)	88
Gráfico II.5 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada).....	88
Gráfico II.6 – Valor das vendas, por tipo de bens.....	92
Gráfico II.7 – Evolução da despesa consolidada da administração central.....	95
Gráfico II.8 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2008	112
Gráfico II.9 – PIDDAC disponível e executado por programa orçamental	113
Gráfico II.10 – Taxa de execução por ministério/desvio da taxa média	114
Gráfico II.11 – PIDDAC executado por funções desagregadas	116
Gráfico II.12 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério	117
Gráfico II.13 – Execução por acção – 2004 a 2008	121
Gráfico II.14 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2004 – 2008).....	124
Gráfico II.15 – Evolução da despesa fiscal (2004-2008)	130
Gráfico II.16 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto	132
Gráfico II.17 – Balcão Único - Dívida reclamada a 31 de Dezembro de 2008.....	138
Gráfico II.18 – Capital e adiantamentos a 31 de Dezembro de 2008.....	139
Gráfico II.19 – Evolução do rácio da dívida/produto interno bruto	140
Gráfico II.20 – Evolução da dívida pública directa no produto interno bruto.....	141
Gráfico II.21 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão	145
Gráfico II.22 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública	147
Gráfico II.23 – Aplicação das receitas das reprivatizações.....	169
Gráfico II.24 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva.....	183
Gráfico II.25 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o sector público empresarial (2004 – 2008).....	195
Gráfico II.26 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2008 apresentados na Conta Geral do Estado.....	198
Gráfico II.27 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2008.....	199
Gráfico II.28 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia – 2008.....	200
Gráfico II.29 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2008.....	203
Gráfico II.30 – Execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária,	204
Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas	222
Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas	223
Gráfico III.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social	226

Gráfico III.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido	236
Gráfico III.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante	237
Gráfico III.6 – SS – Evolução de disponibilidades	241
Gráfico III.7 – SS – Evolução dos fundos próprios	243
Gráfico III.8 – SS – Evolução do passivo.....	245
Gráfico III.9 – SS – Evolução dos resultados da conta da segurança social	246
Gráfico III.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais	247
Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros	248
Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários	249
Gráfico III.13 – SS – Evolução da despesa com pensões	262
Gráfico III.14 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2008.....	263
Gráfico III.15 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade	263
Gráfico III.16 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade.....	264
Gráfico III.17 – SS – Rendibilidade dos fundos de pensões públicos em 2008	269
Gráfico III.18 – SS – Composição do FEFSS em 31/12/2008.....	270
Gráfico III.19 – CGA – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência	275
Gráfico III.20 – CGA – Índice de cobertura das despesas com pensões	279



ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Apreciação da Actividade Financeira da Administração Central

Recomendação 1 – PCGE/2008.....	72
Recomendação 2 – PCGE/2008.....	83
Recomendação 3 – PCGE/2008.....	83
Recomendação 4 – PCGE/2008.....	84
Recomendação 5 – PCGE/2008.....	84
Recomendação 6 – PCGE/2008.....	84
Recomendação 7 – PCGE/2008.....	86
Recomendação 8 – PCGE/2008.....	91
Recomendação 9 – PCGE/2008.....	93
Recomendação 10 – PCGE/2008.....	95
Recomendação 11 – PCGE/2008.....	97
Recomendação 12 – PCGE/2008.....	98
Recomendação 13 – PCGE/2008.....	98
Recomendação 14 – PCGE/2008.....	99
Recomendação 15 – PCGE/2008.....	100
Recomendação 16 – PCGE/2008.....	101
Recomendação 17 – PCGE/2008.....	102
Recomendação 18 – PCGE/2008.....	103
Recomendação 19 – PCGE/2008.....	103
Recomendação 20 – PCGE/2008.....	119
Recomendação 21 – PCGE/2008.....	119
Recomendação 22 – PCGE/2008.....	122
Recomendação 23 – PCGE/2008.....	122
Recomendação 24 – PCGE/2008.....	126
Recomendação 25 – PCGE/2008.....	126
Recomendação 26 – PCGE/2008.....	127
Recomendação 27 – PCGE/2008.....	128
Recomendação 28 – PCGE/2008.....	132
Recomendação 29 – PCGE/2008.....	135
Recomendação 30 – PCGE/2008.....	149
Recomendação 31 – PCGE/2008.....	149
Recomendação 32 – PCGE/2008.....	150

Recomendação 33 – PCGE/2008	151
Recomendação 34 – PCGE/2008	170
Recomendação 35 – PCGE/2008	171
Recomendação 36 – PCGE/2008	172
Recomendação 37 – PCGE 2008	176
Recomendação 38 – PCGE 2008	177
Recomendação 39 – PCGE 2008	178
Recomendação 40 – PCGE 2008	178
Recomendação 41 – PCGE 2008	178
Recomendação 42 – PCGE/2008	191
Recomendação 43 – PCGE/2008	191
Recomendação 44 – PCGE/2008	191
Recomendação 45 – PCGE/2008	191
Recomendação 46 – PCGE/2008	194
Recomendação 47 – PCGE/2008	196
Recomendação 48 – PCGE/2008	197
Recomendação 49 – PCGE/2008	208
Recomendação 50 – PCGE/2008	208
Recomendação 51 – PCGE/2008	209
Recomendação 52 – PCGE/2008	209
Recomendação 53 – PCGE/2008	211
Recomendação 54 – PCGE/2008	211
Recomendação 55 – PCGE/2008	211
Recomendação 56 – PCGE/2008	211
Recomendação 57 – PCGE/2008	212

Apreciação da Actividade Financeira da Segurança Social

Recomendação 58 – PCGE/2008	219
Recomendação 59 – PCGE/2008	219
Recomendação 60 – PCGE/2008	220
Recomendação 61 – PCGE/2008	221
Recomendação 62 – PCGE/2008	221
Recomendação 63 – PCGE/2008	229
Recomendação 64 – PCGE/2008	229
Recomendação 65 – PCGE/2008	230
Recomendação 66 – PCGE/2008	230
Recomendação 67 – PCGE/2008	231
Recomendação 68 – PCGE/2008	250



Tribunal de Contas

Recomendação 69 – PCGE/2008.....	251
Recomendação 70 – PCGE/2008.....	251
Recomendação 71 – PCGE/2008.....	252
Recomendação 72 – PCGE/2008.....	253
Recomendação 73 – PCGE/2008.....	254
Recomendação 74 – PCGE/2008.....	254
Recomendação 75 – PCGE/2008.....	255
Recomendação 76 – PCGE/2008.....	256
Recomendação 77 – PCGE/2008.....	256
Recomendação 78 – PCGE/2008.....	257
Recomendação 79 – PCGE/2008.....	258
Recomendação 80 – PCGE/2008.....	259
Recomendação 81 – PCGE/2008.....	259
Recomendação 82 – PCGE/2008.....	261
Recomendação 83 – PCGE/2008.....	273