



**Tribunal de Contas**

**Parecer sobre  
a Conta Geral do Estado  
de 2009**

**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 2009***  
**VOLUME I**





## SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Atentas as observações feitas neste Parecer sobre a actividade financeira do Estado, incluindo a da Segurança Social, pode concluir-se, em síntese:

- ◆ Em 2009, doze anos após a sua aprovação, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) continuou a não ser aplicado pela generalidade dos serviços integrados do Estado e por uma parte dos serviços e fundos autónomos, embora tenham continuado a ser dados alguns passos nesse sentido. O Tribunal continuará a acompanhar este processo, que tem a sua finalização anunciada para 2012, de forma a permitir a evidenciação da real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na Conta Geral do Estado do balanço e da demonstração de resultados do subsector Estado e do subsector dos serviços e fundos autónomos.
- ◆ Não é possível confirmar o valor da receita inscrito na Conta Geral do Estado de 2009 como sendo o da receita efectivamente obtida nesse ano. Esta impossibilidade é consequência de incumprimento dos princípios e regras orçamentais da anualidade, unidade e universalidade, não compensação e especificação, bem como de outras disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e ainda das deficiências que continuam a verificar-se nos respectivos procedimentos e no sistema de controlo interno.
- ◆ A despesa fiscal continua a não ser integralmente quantificada e discriminada devido a limitações das fontes e dos sistemas de informação, pelo que o Tribunal mantém reservas quanto aos valores inscritos na Conta Geral do Estado. Estas insuficiências e a relevância das receitas cessantes por benefícios fiscais justificam a respectiva reavaliação de forma a concluir-se sobre a actualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.
- ◆ Continuam a ser realizadas despesas sem dotação orçamental suficiente, pelo que transitam para o ano seguinte elevados montantes de encargos assumidos e não pagos. Em 2009, o prazo médio de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticado por serviços e entidades da administração central foi, ainda, de 44 dias (uma redução de sete dias, em relação ao verificado no ano anterior), subsistindo, no entanto, reservas quanto ao seu apuramento.
- ◆ Em 31 de Dezembro de 2009 a dívida do Estado (administração central e algumas entidades do sector público empresarial), por fornecimentos de bens e serviços, ascendia a € 2.239,4 milhões, dos quais € 1.919,8 milhões (85,7%) respeitam a entidades do sector da saúde.
- ◆ A comparabilidade da receita e da despesa continua a não poder fazer-se com rigor, devido, nos últimos anos, essencialmente a três razões: a constante 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 2009, a comparabilidade foi particularmente afectada pela alteração da classificação da contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (atento o seu especial impacto na diminuição da despesa consolidada da administração central) e pela participação variável dos municípios no IRS e pelos efeitos da criação, no ano anterior, da contribuição de serviço rodoviário, destinada à EP – Estradas de Portugal, por passarem a ser contabilizadas à margem do Orçamento do Estado.

- ◆ A saída de organismos do sector público administrativo, em contabilidade pública, através de processos de empresarialização ou de conversão em associação ou fundação pública, geralmente não é acompanhada da sua saída do sector das administrações públicas em contabilidade nacional (SEC 95), face aos critérios aplicáveis para este efeito. A diferença no universo dos organismos abrangidos, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, é um dos factores que habitualmente mais contribui para as divergências entre os valores da receita, da despesa e do saldo da administração central expressos nos dois sistemas contabilísticos.
- ◆ No tocante ao PIDDAC, os mapas constantes da Conta evidenciam informação distinta. Em alguns a execução do PIDDAC leva em consideração, nomeadamente, os saldos transitados na posse dos serviços – o que sobrevaloriza os montantes da despesa realizada –, e em outros, os dados da despesa efectiva, inviabilizando, assim, a respectiva comparabilidade. Observa-se, ainda, 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.
- ◆ Relativamente aos fluxos financeiros com a União Europeia, continua a verificar-se que a Conta Geral do Estado não evidencia, de forma agregada e global, a execução orçamental dos fundos comunitários, nem contempla a totalidade dos recursos comunitários anualmente transferidos para Portugal. Destacam-se também os baixos níveis de execução financeira registados na generalidade dos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas, o que pode comprometer a utilização da totalidade do financiamento comunitário programado.
- ◆ 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.

Perante o exposto, e tal como em anos anteriores, o Tribunal coloca reservas aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado de 2009 e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado, na óptica da contabilidade pública.

No que respeita à actividade financeira da Segurança Social:

- ◆ Salienta-se a inexistência de diferenças de consolidação e a melhoria na qualidade da informação divulgada no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais. No entanto, continuam por implementar um conjunto de processos nas aplicações que integram o sistema de informação da segurança social que visam melhorar a qualidade da informação e o controlo interno previsto na lei. Este, por outro lado, continua a ser prejudicado devido à ausência da nomeação do fiscal único, nas várias entidades integrantes do perímetro de consolidação em que o mesmo se encontra legalmente previsto.
- ◆ Continuam por publicar os diplomas que visam regulamentar o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social, estruturar por classificação orgânica o Orçamento da Segurança Social e harmonizar as disposições legais que estabelecem a elaboração do orçamento, de financiamento e de classificação económica de receitas e despesas públicas, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução e dirimir discrepâncias actualmente existentes no quadro de financiamento. Continuam a ser efectuadas transferências para os centros de cultura e desporto que visam



subsidiar iniciativas de protecção social em benefício de trabalhadores sem o necessário suporte legal.

- ◆ Relativamente à contabilidade orçamental, os procedimentos contabilísticos não asseguram ainda uma imagem verdadeira e apropriada, designadamente porque:
  - ◇ 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;
  - ◇ O valor pago de prestações sociais inclui prestações que efectivamente não foram pagas aos beneficiários, em virtude da sua devolução à segurança social;
  - ◇ Não foi cumprido o princípio da não compensação estabelecido na LEO na contabilização da receita proveniente de dividendos e a metodologia de registo dos juros corridos não assegura a correcta relevação do valor da receita proveniente de rendimentos nem o reflexo da despesa realizada com aqueles juros aquando da aquisição do título.
- ◆ No que concerne à contabilidade patrimonial, continuam a suscitar reservas os valores relevados de dívidas de terceiros, de imobilizado e de proveitos diferidos, com reflexo ao nível do Balanço e impactos ao nível dos resultados apurados, não sendo ainda possível confirmar todos os saldos contabilísticos apresentados em disponibilidades, por falta de certidões bancárias, embora o valor não certificado pelas instituições bancárias seja, em 2009, significativamente inferior ao verificado em anos anteriores. Salienta-se ainda o elevado número de movimentos por reconciliar com antiguidade superior a 2 anos.

O Tribunal sublinha ainda os seguintes aspectos:

- ◆ O adiamento da revisão do regime da tesouraria do Estado prejudica a gestão global dos fundos públicos e a execução orçamental no domínio da aplicação do princípio da unidade de tesouraria que continua a não ser cumprido por todos os organismos, os quais não procedem à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos por aplicações fora do Tesouro e não são objecto de procedimentos de controlo e sancionatórios eficazes.
- ◆ Não foram cumpridas as metas estabelecidas para este ano no programa de inventariação do património imobiliário e não é fiável nem integral a informação sobre o inventário dos bens do Estado no final de 2009. Por sua vez, as deficiências que continuam a ser reveladas pelo sistema de contabilização e controlo das receitas provenientes da alienação deste património, bem como o reiterado incumprimento de princípios e regras orçamentais e de normas de contabilização permitem concluir que a execução orçamental destas receitas não se encontra reflectida de forma verdadeira e apropriada na Conta Geral do Estado de 2009.
- ◆ O conjunto das medidas lançadas pelo Governo para combater a crise económica evidenciada em finais de 2008 – 61% destinadas ao sector financeiro, 36% à actividade económica, 2% às infra-estruturas e energias renováveis e 1% ao apoio ao emprego – originaram em 2009 despesa orçamental de € 2.251,8 milhões, o que representou 22,4% do agravamento do défice na óptica da contabilidade pública. A execução daquele conjunto de medidas teve um impacto na economia correspondente a 9,3% do PIB.
- ◆ Em 31/12/2009, o valor da dívida directa efectiva do Estado, incluindo serviços integrados e serviços e fundos autónomos era de € 121.680,6 milhões, sendo que na mesma data as responsabilidades futuras do Estado por contratos de leasing atingiam € 649,9 milhões e as responsabilidades por garantias prestadas totalizavam € 23.435,6 milhões.



- ◆ A dívida directa do Estado aumentou 12,1% em 2009, quase o dobro da média de crescimento verificado nos últimos quatro anos, e o financiamento líquido obtido ultrapassou em mais de 30% o valor previsto no programa de financiamento, situação que decorre da forma como evoluiu, em 2009, a arrecadação das receitas e a realização das despesas previstas no Orçamento de Estado.
- ◆ Em 2009 ocorreu, novamente, um grande aumento das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas, que atingiu 45,4% nas responsabilidades assumidas e 82,2% nas responsabilidades efectivas, o qual resulta dos elevados montantes envolvidos nas novas garantias prestadas ao Banco Português de Negócios (€ 2,2 milhares de milhões) e demais instituições financeiras (€ 650 milhões). As responsabilidades do Estado por garantias prestadas a operações de seguro de crédito e congéneres também sofreram um aumento de 24,3%, ao qual não foi alheio a criação de novas linhas de crédito com garantia do Estado, no âmbito do programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego.
- ◆ Os empréstimos concedidos em 2009 pelos serviços e fundos autónomos ultrapassaram em € 34,25 milhões o limite fixado pela Assembleia da República, devendo referir-se, todavia, que 81% desses empréstimos foram concedidos no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio vigente e envolveram recursos comunitários.

O Tribunal vem formulando, nos sucessivos Pareceres, recomendações à Assembleia da República e ao Governo com vista à correcção das deficiências e irregularidades que, quer do ponto de vista estrutural, quer do ponto de vista procedimental, afectam o rigor e a fiabilidade da Conta Geral do Estado.

No presente Parecer faz-se uma avaliação global da sequência dada às recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, tendo-se constatado que as mesmas foram acolhidas e executadas na sua maioria, total ou parcialmente (83%), facto que se regista. Todavia, para que a Conta Geral do Estado possa evidenciar com verdade, rigor e transparência a actividade financeira e patrimonial do Estado, muito há ainda a fazer. Nesse sentido, o Tribunal formula neste Parecer 70 recomendações, algumas delas já efectuadas em Pareceres anteriores, convicto do seu acolhimento e execução pela Assembleia da República e pelo Governo.



*Preâmbulo*





## PREÂMBULO

O artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa confere ao Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social – missão reafirmada na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – competindo constitucionalmente à Assembleia da República aprovar as contas do Estado, apresentadas conjuntamente com o parecer emitido por este Tribunal.

Em observância do quadro normativo constante da mencionada Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal aprecia a actividade financeira do Estado nos domínios da receita, da despesa, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, designadamente no que toca ao cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental e demais legislação financeira, à comparação entre as receitas e as despesas orçamentadas e as executadas, ao inventário e ao balanço do património do Estado e respectivas alterações, aos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado, aos fluxos financeiros com a União Europeia, à aplicação das receitas de privatizações, à execução dos programas plurianuais, à movimentação de fundos por operações de tesouraria, às responsabilidades directas e indirectas do Estado, nomeadamente no que toca à dívida pública e às garantias concedidas, bem como aos apoios concedidos pelo Estado sob a forma de subvenções, subsídios, benefícios fiscais, entre outros<sup>1</sup>.

Nos termos do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental, a Conta Geral do Estado deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 30 de Junho do ano seguinte ao ano a que se reporta. No que concerne à presente Conta do ano económico de 2009, foi a mesma recebida neste Tribunal em 30 de Junho de 2010.

Ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas o presente Parecer é publicado na 2.ª série do Diário da República.

O Parecer é composto pelo presente Volume I, dividido em seis capítulos, e pelos Volumes II e III, onde se encontram, respectivamente, os desenvolvimentos dos factos e das observações constantes do Volume I e as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, conforme impõe o artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Nos quadros constantes do presente Parecer, por questões de arredondamento, os totais podem não corresponder à soma das parcelas, bem como as respectivas percentagens.

---

<sup>1</sup> Artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas

---

*CAPÍTULO I*

*ENVOLVENTE ECONÓMICA*





*Handwritten signature*

## I – ENVOLVENTE ECONÓMICA

Nesta primeira parte são descritos os aspectos mais marcantes do desempenho da economia portuguesa em 2009 dando-se conta do contexto económico internacional adverso (ponto 1.1) e das debilidades estruturais que condicionaram o crescimento verificado (ponto 1.2), com particular ênfase na forma como estes factores afectaram o comportamento das contas públicas.

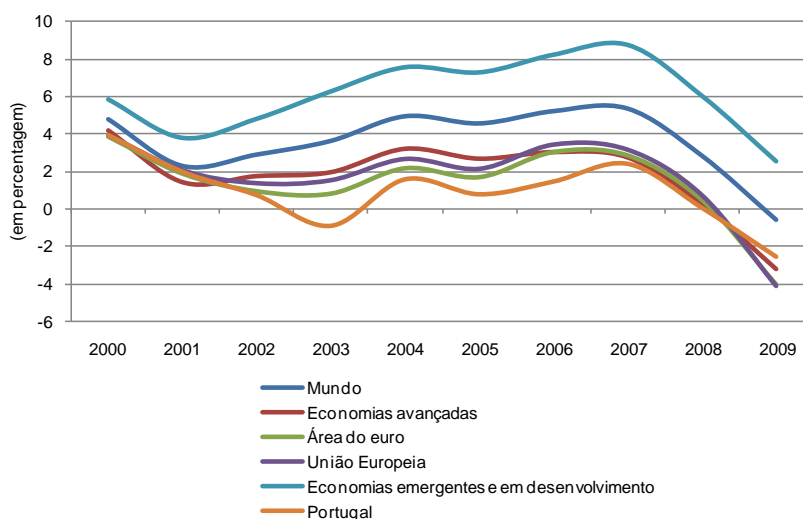
O comportamento das contas públicas é analisado, também, do ponto de vista da forma como os pressupostos constantes no Orçamento do Estado para 2009 se comparam com previsões efectuadas por outros organismos nacionais e internacionais, bem como com os valores efectivamente verificados (ponto 1.3). Em termos de análise das condicionantes estruturais das finanças públicas (ponto 1.5), concorrem os efeitos da crise económica internacional, a evolução demográfica estimada e respectivo impacto nas contas da segurança social, da saúde e da educação, bem como as despesas assumidas com as Parcerias público-privadas (PPP).

### 1.1 – A crise financeira internacional

#### 1.1.1 – PIB e comércio internacional

No último trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009, a economia mundial sofreu a mais forte contracção desde a Grande Depressão dos anos trinta. Esta contracção foi despoletada pela queda dos mercados financeiros, marcada pela falência e nacionalização de instituições financeiras e repercutiu-se numa quebra do comércio mundial que ultrapassou todas as expectativas. Embora nenhum país tenha escapado aos seus efeitos, a crise económica afectou de forma desigual as grandes áreas económicas do mundo, tal como reflectido no Gráfico I.1.

Gráfico I.1 – PIB real (taxas de variação anual)

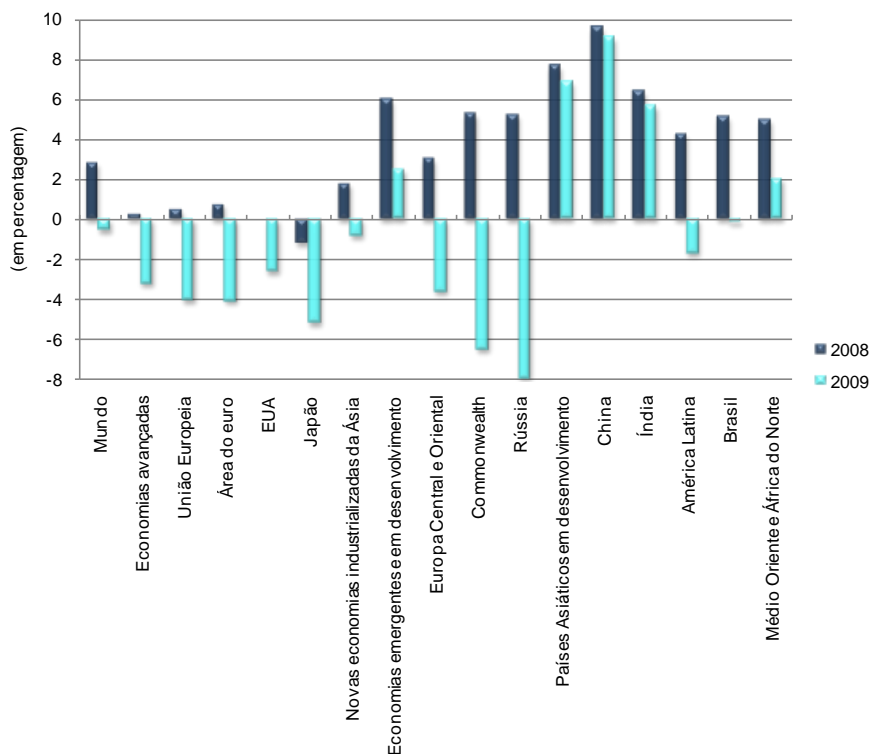


Fonte: FMI, World Economic Outlook, Outubro 2010.

Depois de uma taxa de crescimento do PIB real de 2,9% em 2007, a área do euro começou a sentir os efeitos da crise financeira internacional em 2008, com uma taxa de crescimento do PIB real de apenas

0,5%. No gráfico I.2 pode observar-se a contracção registada em 2009 no produto mundial de 0,6% e no produto das economias mais desenvolvidas de 3,2%. O produto das economias emergentes e em desenvolvimento continuou a crescer a um ritmo de 2,5% em 2009. Nas economias mais avançadas, há a salientar a redução do PIB real na União Europeia e na área do euro em 4,10%, de 2,6% nos Estados Unidos<sup>1</sup> e de 5,2% no Japão.

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



Fonte: FMI, World Economic Outlook, Outubro 2010.

No que respeita à União Europeia e à área do euro, verificaram-se grandes diferenças na evolução das taxas de crescimento do PIB (Gráfico I.3). Os países bálticos, Estónia, Lituânia e Letónia, apresentaram o pior desempenho, com taxas de crescimento negativas de 14%, 15% e 18%, respectivamente. A Eslovénia, a Finlândia, a Irlanda, a Hungria e a Roménia viram o seu PIB real diminuir entre 6% e 8%. Os restantes países da União Europeia apresentaram uma diminuição do produto igual ou inferior a 5%, sendo que apenas a Polónia apresentou uma taxa de crescimento do PIB real positiva em 2009 (1,7%). O PIB real da economia portuguesa diminuiu 2,6%.

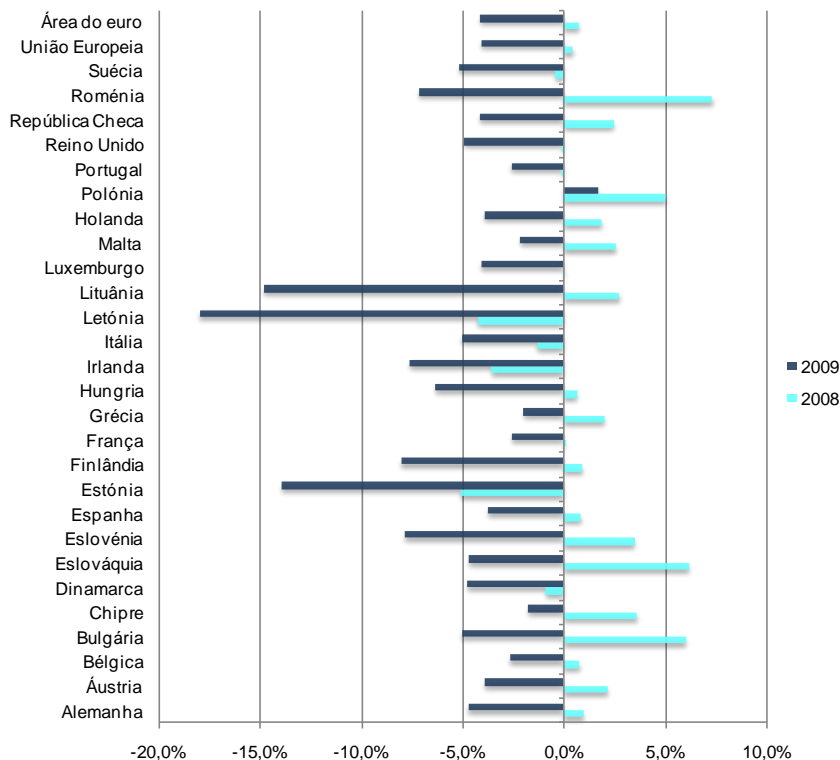
<sup>1</sup> É de notar que em 2008 os EUA registaram uma taxa de crescimento do PIB nula.





*Handwritten signature/initials in blue ink.*

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



Fonte: FMI, World Economic Outlook, Outubro 2010.

Paralelamente, o comércio mundial no período entre Setembro de 2008 e Fevereiro de 2009, diminuiu cerca de 17%, uma redução de dimensões inéditas no período pós segunda guerra mundial<sup>1</sup>. Todavia, a recuperação registada na segunda metade de 2009 permitiu que a quebra anual do comércio mundial se situasse nos 11% (Quadro I.1). Também neste domínio as economias emergentes e em desenvolvimento resistiram melhor do que as economias avançadas.

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

	2008	2009
<b>Comércio Total</b>	<b>2,9</b>	<b>-11,0</b>
<b>Exportações</b>		
Área do euro	0,4	-14,4
Economias avançadas	1,9	-12,4
Economias emergentes e em desenvolvimento	4,6	-7,8
<b>Importações</b>		
Área do euro	0,3	-12,7
Economias avançadas	0,5	-12,7
Economias emergentes e em desenvolvimento	9,0	-8,2

Fonte: FMI, World Economic Outlook Update, Outubro de 2010.

<sup>1</sup> Relatório do Banco Central Europeu, 2009.

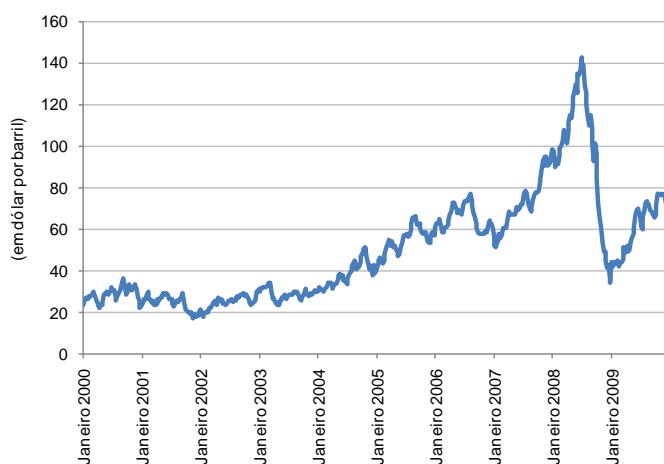
Na segunda metade de 2009, sob o impulso da rápida e forte recuperação das economias emergentes, inverteu-se a tendência de crescimento negativo da economia mundial, o que se reflectiu num aumento dos fluxos de comércio mundial. Na área do euro, foi também no terceiro trimestre que se inverteu a tendência de decréscimo do PIB real iniciada no segundo trimestre de 2008, assinalando o início da recuperação económica, ainda que num ambiente de grande incerteza.

### 1.1.2 – Inflação e preço do petróleo

Em Julho de 2008, o preço do petróleo atingiu o seu valor máximo, 142 dólares por barril, culminando uma tendência de crescimento iniciada em 2003 e que se tornou particularmente acentuada a partir do início de 2007, como pode observar-se no Gráfico I.4. Este aumento, que foi comum a outras matérias-primas não energéticas e aos bens alimentares, foi a principal causa das pressões inflacionistas e das dificuldades que os bancos centrais sentiram na primeira metade de 2008. A deflação era a principal preocupação dos decisores de política económica porquanto, face à conjugação destas subidas com o aparecimento dos primeiros sinais da crise financeira e de desaceleração da actividade económica, ficaram colocados perante opções contraditórias. Nesta situação, o Banco Central Europeu privilegiou, inicialmente, o combate às pressões inflacionistas, através do aumento da sua taxa de referência, o que, como veio a verificar-se, contribuiu para alimentar a crise financeira, pelo que se viu obrigado a reduzi-la, progressivamente, ao longo do segundo semestre.

O agravamento da crise financeira internacional nos Estados Unidos, na primeira metade de 2008, e o seu alastramento, a partir de Setembro, a toda a economia mundial, reflectiu-se numa redução da procura global que conduziu a uma queda abrupta do preço do petróleo. Em Janeiro de 2009, o preço do barril do petróleo era de 34 dólares, não tendo sofrido alterações significativas durante o primeiro trimestre. No entanto, os primeiros sinais de recuperação da economia mundial, em particular nas economias emergentes, contribuíram para novo aumento, ao longo de 2009, situando-se o preço do barril, em Dezembro, já acima dos 70 dólares. Porém, o preço médio do petróleo em 2009 foi inferior em mais de 30% ao registado em 2008.

Gráfico I.4 – Preço do petróleo Brent



Fonte: Energy Information Administration, Setembro 2010.

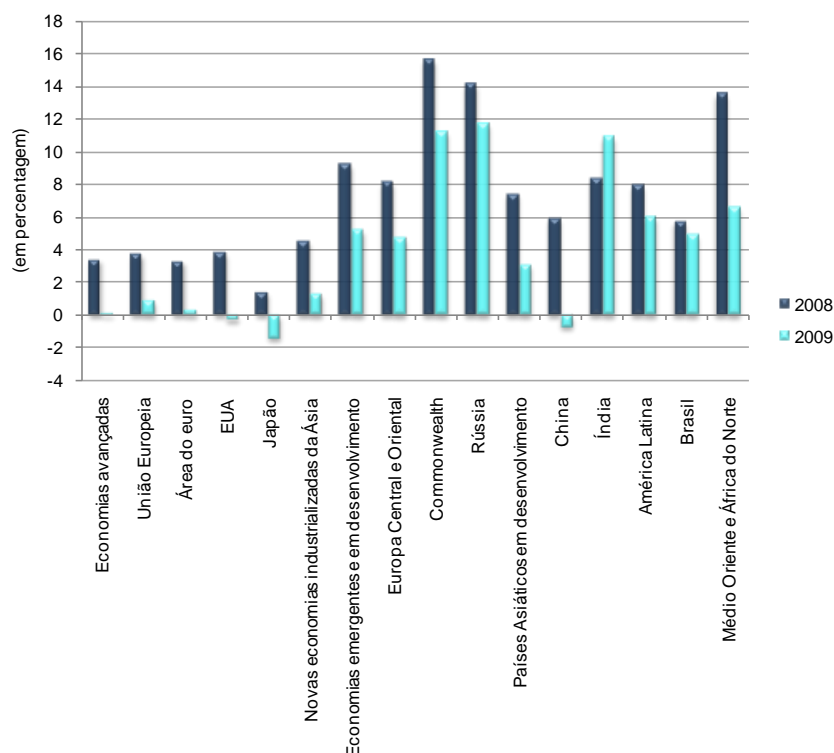
Embora em graus diversos, a depressão económica mundial reflectiu-se numa desaceleração do crescimento do nível de preços, tornando-se a deflação uma das preocupações mais prementes de



*com  
Di. J. J. J.  
m. e. b. j.*

política económica para a generalidade das economias avançadas, e em particular para os Estados Unidos e para o Japão – ver Gráfico I.5. De facto, em 2009 a taxa de inflação (Índice de Preços no Consumidor) foi de -0,3% nos Estados Unidos, de 0,3% na área do euro e de -1,4% no Japão.

Gráfico I.5 – Taxas de inflação (IPC)



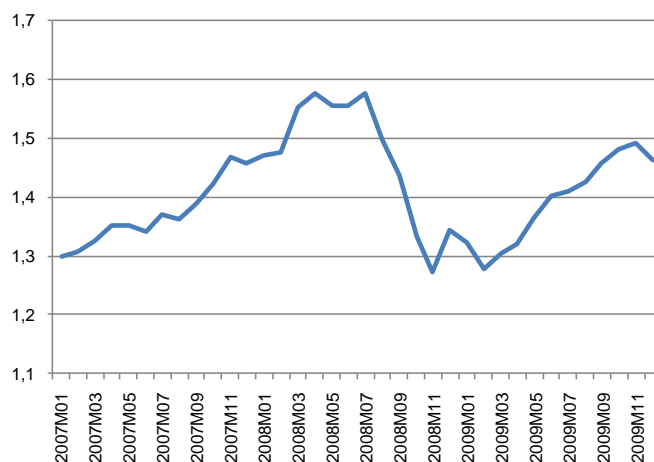
Fonte: FMI, World Economic Outlook, Outubro 2010.

### 1.1.3 – Os mercados accionistas e cambial

Depois de enormes perdas em 2008, em 2009 os mercados accionistas de todo o mundo iniciaram a recuperação, tendo os principais índices bolsistas da área do euro, dos Estados Unidos e do Reino Unido aumentado, em 2009, 33%, 35% e 30%, respectivamente. Esta recuperação dos mercados accionistas, que seguiu um padrão semelhante em Portugal, embora ainda longe de repor as perdas verificadas em 2008, contribuiu para sedimentar as perspectivas de recuperação da economia mundial e daqueles espaços económicos em particular.

Neste período, também as taxas de câmbio acompanharam as oscilações da situação económica. Assim, no último trimestre de 2008 e no início de 2009, quando a crise financeira afectava toda a economia mundial, os investidores, por motivos de segurança, dirigiram os seus investimentos para activos americanos, o que motivou uma forte valorização do dólar face ao euro. No entanto, com a melhoria das condições económicas e o surgimento de perspectivas de recuperação na área do euro, a partir do segundo trimestre de 2009 o euro apreciou-se face à moeda americana, aproximando-se dos níveis máximos atingidos em 2008. Com efeito, entre Março e Outubro o euro apreciou-se cerca de 20% face ao dólar. A recuperação da moeda europeia, que coincidiu com a recuperação dos mercados financeiros, permitiu eliminar parcialmente os efeitos do aumento do preço do barril do petróleo, dado este ser cotado em dólares.

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

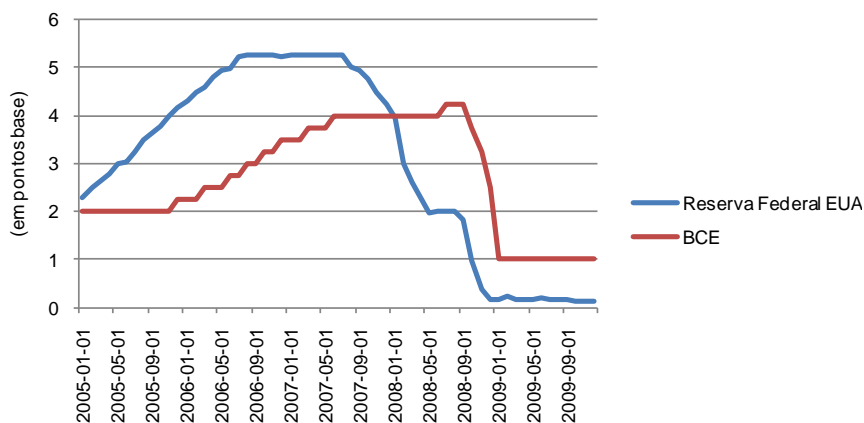


Fonte: Eurostat, Setembro 2010.

### 1.1.4 – Taxas de juro

No âmbito das medidas de política monetária tomadas para fazer face à crise económica e financeira, destaca-se a redução drástica das taxas de juro directoras dos bancos centrais. Nos Estados Unidos essa redução iniciou-se logo em 2007, tendo a taxa de juro atingido os 2% em Maio de 2008, fixando-se no final do ano no intervalo entre 0% e 0,25%, e mantendo-se nesse nível durante todo o ano de 2009.

**Gráfico I.7 – Taxas de juro de referência do BCE e da Reserva Federal dos Estados Unidos**



Fonte: Banco Central Europeu e Reserva Federal de St. Louis, Setembro de 2010.

O Banco Central Europeu iniciou a redução das taxas de juro em Agosto de 2008 de 4,25% para 1% em Janeiro de 2009, valor esse que se manteve durante todo o ano de 2009 (Gráfico I.7). Este comportamento foi seguido pela generalidade dos bancos centrais das economias avançadas, a fim de estimular a economia, garantindo o funcionamento dos mercados de crédito e o acesso a estes pelas famílias e pelas empresas. Os riscos de deflação acima descritos ajudam também a explicar a agressividade na redução das taxas de juro, que, na área do euro, atingiram os níveis mais baixos desde a criação da moeda europeia.



### 1.1.5 – Finanças públicas

As medidas de combate à crise financeira e económica internacional que visaram, por um lado, garantir a liquidez necessária para estabilizar o sistema financeiro e, por outro, estimular a actividade económica, tiveram efeitos muito significativos ao nível dos défices e da dívida pública da generalidade dos Estados.

Nos Quadros I.2 e I.3 apresentam-se os dados sobre o peso no PIB dos défices orçamentais e das dívidas públicas nas principais áreas económicas. Entre 2008 e 2009, o défice orçamental da área do euro aumentou de 2% para 6,3% em resultado da desaceleração do crescimento económico e das medidas tomadas de combate à crise. No entanto, nos Estados Unidos assistiu-se a um aumento muito mais forte do défice orçamental de 6,4% em 2008, para 11,1% em 2009.

**Quadro I.2 – Saldos orçamentais**

(percentagem do PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE-27	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,3	-6,8
AE-16	-3,0	-2,6	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3
EUA	-4,4	-3,2	-2,0	-2,7	-6,4	-11,1
Japão	-6,2	-6,7	-1,6	-2,5	-2,0	-6,9

Fonte: Comissão Europeia, Ameco, Outubro de 2010.

O aumento dos défices públicos, num contexto de redução do PIB real e de descida do nível de preços, reflectiu-se na emissão de dívida pública, que aumentou a um ritmo ainda mais elevado do que os défices. De facto, nos Estados Unidos a dívida pública aumentou 13,7 pontos percentuais (p.p.), na área do euro 9,3 p.p., na União Europeia 12 p.p. e no Japão 17,2 p.p..

**Quadro I.3 – Dívida pública**

(percentagem do PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	$\Delta$ 2008/2009 (p.p.)
UE-27	62,2	62,7	61,4	58,8	61,6	73,6	12,0
AE-16	69,5	70,1	68,3	66,0	69,4	78,7	9,3
EUA	61,5	61,7	61,2	62,2	70,7	84,5	13,7
Japão	178,1	191,6	191,3	187,8	172,0	189,2	17,2

Fonte: Comissão Europeia, Ameco, Outubro de 2010.

A deterioração das contas públicas em todos os países da área do euro (Quadro I.4), decorrente da crise financeira e económica, suscitou a abertura de procedimentos de défices excessivos pela Comissão Europeia. Em Abril de 2009, tinham sido impostas datas para a diminuição dos défices públicos a 19 países da União Europeia. De entre os países da área do euro, a doze<sup>1</sup>, apenas o Luxemburgo e a Finlândia apresentaram, em 2009, défices orçamentais inferiores a 3% do PIB, valor máximo estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento. A Grécia, com um défice de 15,4%, a Irlanda com 14,4%, e a Espanha com 11,1%, foram os países que apresentaram défices mais elevados, seguindo-se Portugal com 9,3%.

<sup>1</sup> A partir de 2007, a Eslovénia, o Chipre, Malta e a Eslováquia ingressaram na área do euro, totalizando os actuais 16 Estados-Membros.

**Quadro I.4 – Défices públicos na área do euro (12)**

(percentagem do PIB)

	2007	2008	2009
Área do euro (12 países)	-0,6	-2,0	-6,3
Bélgica	-0,3	-1,3	-6,0
Alemanha	0,3	0,1	-3,0
Irlanda	0,0	-7,3	-14,4
Grécia (a)	-6,4	-9,4	-15,4
Espanha	1,9	-4,2	-11,1
França	-2,7	-3,3	-7,5
Itália	-1,5	-2,7	-5,3
Luxemburgo	3,7	3,0	-0,7
Holanda	0,2	0,6	-5,4
Áustria	-0,4	-0,5	-3,5
Portugal	-2,8	-2,9	-9,3
Finlândia	5,2	4,2	-2,5

(a) Dados publicados a 15 Novembro 2010.

Fonte: Eurostat, Outubro de 2010.

Os aumentos dos défices orçamentais na área do euro reflectiram-se, como já referido, em fortes aumentos das dívidas públicas. Na Irlanda, o aumento do peso da dívida pública no PIB, relativamente a 2008, foi superior a 20 p.p., tendo-se aproximado dos 17 p.p. na Grécia. No conjunto dos países da área do euro o peso da dívida pública no PIB aumentou 9,3 p.p. (Quadro I.5).

**Quadro I.5 – Dívidas públicas da área do euro (12)**

(percentagem do PIB)

	2007	2008	2009	Δ 2008/2009 (p.p.)
Área do euro (12 países)	66,4	69,9	79,2	9,3
Bélgica	84,2	89,6	96,2	7,4
Alemanha	64,9	66,3	73,4	7,1
Irlanda	25,0	44,3	65,5	21,1
Grécia (a)	105,0	110,3	126,8	16,5
Espanha	36,1	39,8	53,2	13,4
França	63,8	67,5	78,1	10,6
Itália	103,6	106,3	116,0	9,7
Luxemburgo	6,7	13,6	14,5	0,7
Holanda	45,3	58,2	60,8	2,6
Áustria	59,3	62,5	67,5	5,0
Portugal	62,7	65,3	76,1	10,7
Finlândia	35,2	34,1	43,8	9,8

(a) Dados publicados a 15 Novembro 2010.

Fonte: Eurostat, Outubro de 2010.

Este aumento do endividamento conduziu a um agravamento dos respectivos riscos de sustentabilidade, que se traduziam no alargamento dos diferenciais das taxas de juro das obrigações soberanas da área do euro relativamente às da dívida alemã. O prémio de risco comparativamente com as obrigações alemãs aumentou de forma muito significativa para a Grécia, Espanha, Irlanda, Itália e Portugal, reflectindo, em especial, os receios dos mercados financeiros quanto à capacidade destes Estados cumprirem os seus compromissos.



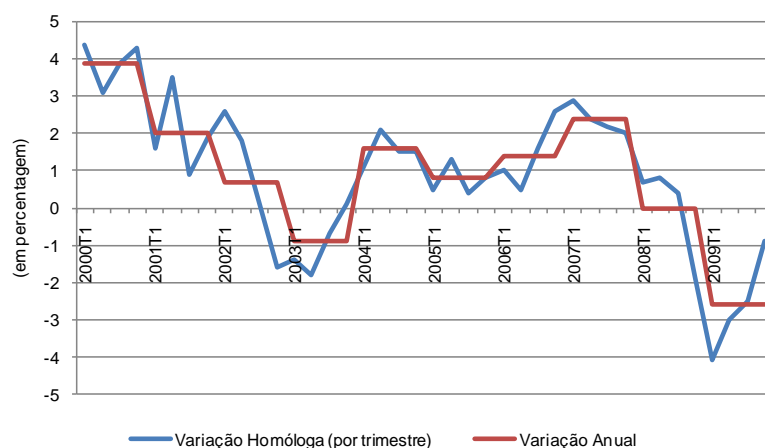
*com*  
*Q. Pinto*  
*ruelby*

## 1.2 – O desempenho recente da economia portuguesa

### 1.2.1 – Contas nacionais

No contexto da mais grave recessão que afectou a economia mundial desde a Grande Depressão dos anos trinta, a economia portuguesa registou em 2009 o seu pior desempenho desde 1975. O facto de, em 2009, a desaceleração da actividade económica em Portugal de 2,6% ter sido inferior à registada na área do euro – onde o PIB sofreu uma diminuição de 4% – explica-se, antes de mais, pelo facto de a queda dos preços no mercado imobiliário e a aquisição dos denominados “activos tóxicos” pelas instituições financeiras portuguesas não ter sido muito relevante em Portugal<sup>1</sup>. Contudo, apesar de todos os problemas estruturais que têm afectado a economia portuguesa, reflectidos no baixo dinamismo registado na última década (como se pode observar no Gráfico I.8), a redução da actividade económica em 2009 não pode ser desligada da forte contracção da procura global, das restrições existentes nos mercados financeiros mundiais e da existência de um elevado grau de incerteza em relação ao futuro, decorrentes da crise financeira e económica internacional.

Gráfico I.8 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal (variação anual e homóloga)



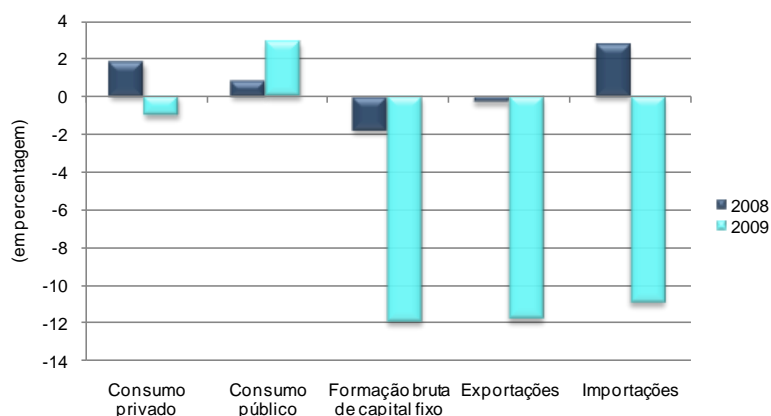
Fonte: Eurostat, Outubro 2010.

No Gráfico I.8, onde está também representada a variação homóloga do PIB por trimestre, pode verificar-se que as perspectivas económicas foram melhorando ao longo de 2009.

A análise da evolução das componentes da despesa – Gráfico I.9 – permite identificar a origem da redução registada no PIB em 2009. Assim, pode verificar-se que as exportações e o investimento sofreram as quebras mais importantes, de 11,8% e 11,9%, respectivamente. Dada a conjuntura internacional de forte contracção da procura, de grandes restrições no acesso ao crédito e de grande incerteza, não é surpreendente aquela redução das exportações e do investimento, dada a sua sensibilidade ao clima económico geral – como se viu anteriormente, este é um traço comum com o que sucedeu na generalidade das economias avançadas durante este período, assim como a diminuição das importações, que atingiu 10,9%.

<sup>1</sup> O Banco de Portugal, no seu relatório anual relativo ao ano de 2009, identifica ainda outros factores que podem explicar a menor redução da actividade económica da economia portuguesa relativamente à área do euro, como sejam o maior peso do consumo privado no PIB, um menor grau de abertura ao exterior ou o maior peso dos serviços nas exportações.

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

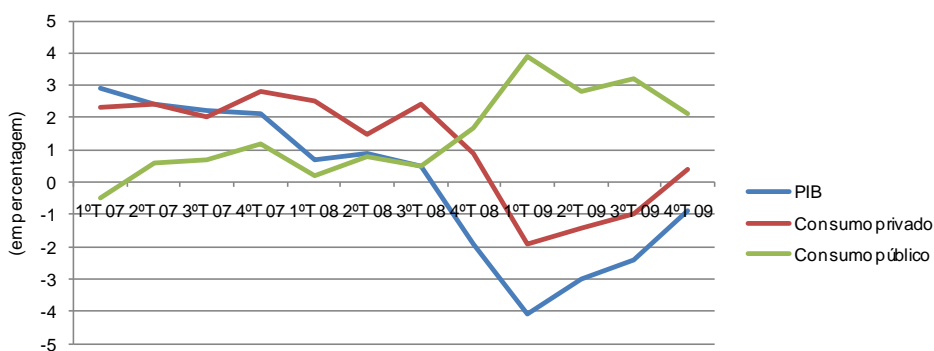


Fonte: INE, Outubro 2010.

A única componente da despesa que teve variação homóloga positiva em 2009 foi o consumo público, com um crescimento de 3,0%.

No Gráfico I.10 pode observar-se um crescimento significativo do consumo público relativamente ao ano anterior, verificando-se igualmente que o consumo privado apresentou já uma variação homóloga positiva no último trimestre de 2009.

**Gráfico I.10 – Taxas de crescimento do PIB, Consumo Privado e Consumo Público (variações homólogas)**



Fonte: Eurostat, Outubro 2010.

### 1.2.2 – Produtividade e competitividade

De acordo com os valores disponibilizados pela Comissão Europeia (AMECO, Abril de 2010), a produtividade em Portugal (medida em termos do PIB/pessoa empregada), desde a adesão, foi sempre inferior à produtividade média registada quer na União Europeia quer na área do euro.

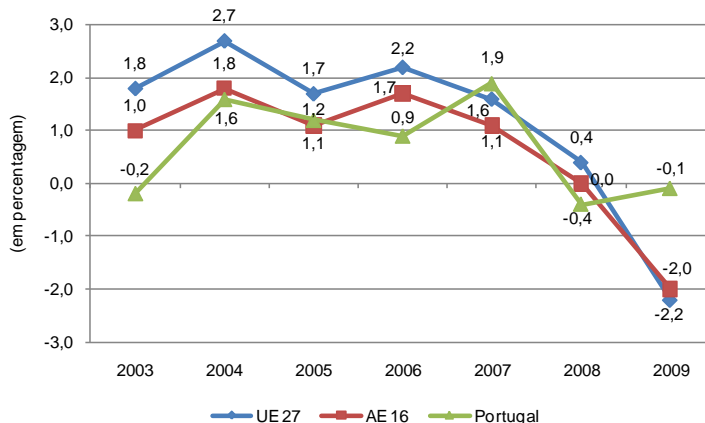
Em 2008, o PIB por pessoa empregada situou-se nos € 25.618 (a preços de 2000), cerca de 44,3% da média da área do euro (€ 57.820), registando-se em 2009 uma ligeira melhoria. Em 2000, o valor do PIB por pessoa empregada em Portugal situava-se em 45,6% da média da área do euro.





*Handwritten signature*

Gráfico I.11 – Taxas de crescimento da produtividade (PIB/pessoa empregada) (preços de mercado de 2000)

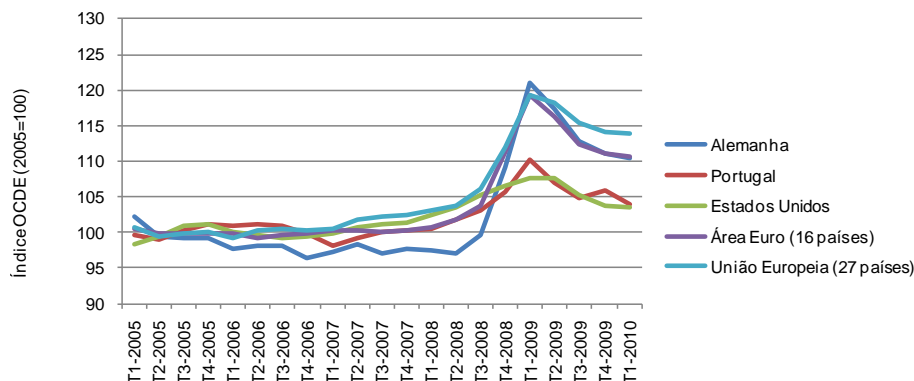


Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Abril de 2010.

Esta variação da produtividade mais favorável do que no espaço europeu, explica-se por a crise económica ter atingido mais fortemente a maioria dos países europeus do que Portugal. De facto, em 2009, enquanto a quebra do PIB atingiu -5,6% na União Europeia e -3% na área do euro, em Portugal ficou em -2,6%. Para as variações observadas contribuiu ainda o facto de a taxa de emprego ter sofrido uma redução mais acentuada em Portugal, -2,5%, do que na UE e na área do euro, -1,8% e -1,9%, respectivamente.

Ao nível dos custos unitários do trabalho verifica-se que o aumento registado durante o período de 2008/2009 foi inferior ao registado na Alemanha e na área do euro, como se pode constatar pelo Gráfico I.12. Este comportamento, que contrasta com o observado no período que antecedeu a crise, poderá ser explicado pelo facto de na Alemanha e na área do euro a queda da actividade económica ter sido muito mais acentuada do que na economia portuguesa.

Gráfico I.12 – Custos unitários do trabalho

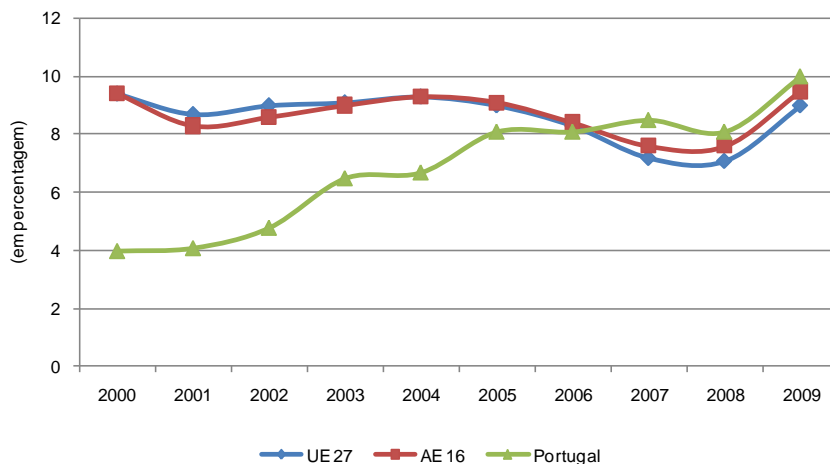


Fonte: OCDE, Main Economic Indicators, Setembro 2010.

### 1.2.3 – Mercado de trabalho

A forte contracção da actividade económica reflectiu-se também no mercado de trabalho. Depois de uma década de crescimento do desemprego, ultrapassando em 2007 a taxa de desemprego média da área do euro, em 2008, o desemprego tinha diminuído 4,8% relativamente a 2007.

**Gráfico I.13 – Taxas de desemprego em Portugal, na União Europeia e na área do Euro**



Fonte: Eurostat, Outubro de 2010.

Em 2009, assistiu-se a um forte agravamento do desemprego, correspondendo a um aumento de 67,5 milhares de novos desempregados ao longo de 2009 o que representa um crescimento de 23,8% face a 2008. Consequentemente, a taxa de desemprego subiu de 7,6% em 2008 para 9,5% em 2009. É de salientar que 47,8% da taxa de desemprego, registada em 2009, corresponde a desemprego de longa duração.

Este aumento da taxa de desemprego verificou-se ao nível de todas as regiões, tal como evidenciado no quadro abaixo. A região do Algarve foi aquela que registou o maior acréscimo na taxa de desemprego com um aumento de 3,4 p.p.

**Quadro I.6 – Taxas de desemprego por regiões**

Regiões	(em percentagem)		
	2008	2009	Δ 2008/2009 (p.p.)
Portugal	7,6	9,5	1,9
Norte	8,7	11,0	2,3
Centro	5,4	6,9	1,5
Lisboa	8,2	9,8	1,6
Alentejo	9,0	10,5	1,5
Algarve	7,0	10,4	3,4
RA Açores	5,5	6,8	1,3
RA Madeira	6	7,6	1,6

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego, Setembro de 2010.



### 1.2.4 – Preços

A forte contracção da procura global, a par da redução dos preços das matérias-primas energéticas e não energéticas e dos bens alimentares, implicou uma desaceleração do crescimento do nível de preços na área do euro e nas principais áreas da economia mundial. Esta tendência registou-se também na economia portuguesa, tendo sido a taxa de inflação (medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC)) em 2009 de -0,9%, depois de em 2008 ter atingido 2,7%. Este foi, sem dúvida, um dos efeitos mais salientes do impacto da crise financeira e económica na economia portuguesa, porquanto não há registo nas últimas quatro décadas de uma taxa de inflação negativa em Portugal.

Quadro I.7 – Taxas de inflação (IHPC)

(em percentagem)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Portugal	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9
AE 16	2,2	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3
UE 27	3,5	3,2	2,5	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7	1,0

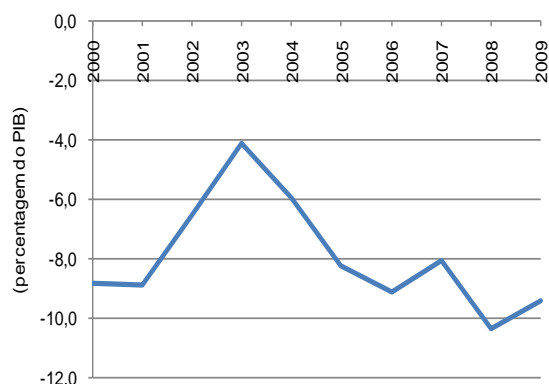
Fonte: Eurostat, Setembro de 2010.

Outro aspecto a destacar na análise da evolução do nível geral de preços em Portugal, em 2009, é o facto de o diferencial relativamente à taxa de inflação na área do euro ter sido o mais elevado desde a criação da União Económica e Monetária, tendo-se situado em -1,2 p.p.. Todavia, como se viu anteriormente, a recessão que afectou a economia nacional em 2009 não foi tão forte como a registada na área do euro, o que significa que o nível de actividade económica não explica, por si só, a redução de preços registada na economia portuguesa. No entanto, a redução da taxa normal do IVA em 1 p.p., em meados de 2008, poderá explicar em parte este comportamento.

### 1.2.5 – Balança de pagamentos e endividamento externo

No Gráfico I.14 dá-se conta da evolução do saldo conjunto da balança de capital e da balança corrente, onde se incluem bens, serviços e rendimentos. Na última década, este saldo foi consistentemente negativo: desde 2003 que o saldo se tem vindo a agravar, passando de -4,1% naquele ano, para -10,4% e -9,4% em 2008 e 2009, respectivamente. Este desequilíbrio constitui actualmente um dos mais graves problemas estruturais da economia portuguesa, condicionando também a gestão macroeconómica de curto prazo, dado que um saldo negativo tem de ser compensado por movimentos de capital de curto prazo.

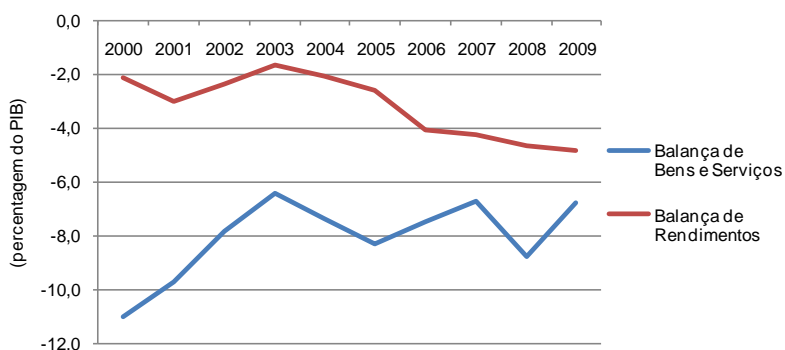
**Gráfico I.14 – Evolução do saldo conjunto das balanças corrente e de capital**



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual de 2009, Abril de 2010 e Boletim Estatístico, Novembro 2010.

Para a persistência e progressivo agravamentos dos saldos negativos, contribuíram, essencialmente, a balança de bens e serviços e a balança de rendimentos.

**Gráfico I.15 – Evolução dos saldos das balanças de bens e serviços e de rendimentos**



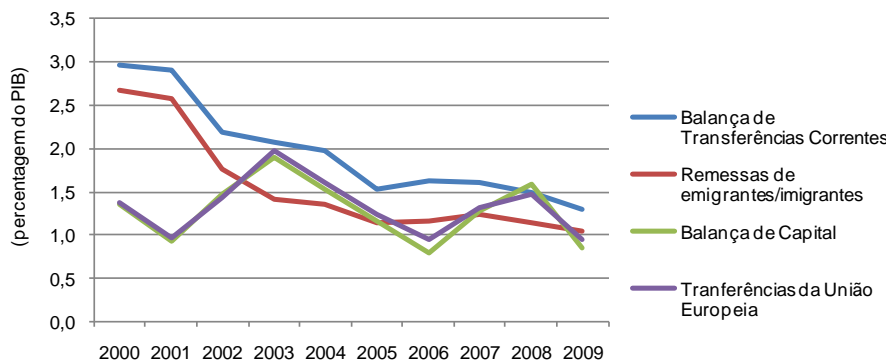
Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual de 2009, Abril de 2010 e Boletim Estatístico, Novembro 2010.

Embora, naturalmente, longe de compensar as posições deficitárias destas balanças, e com tendência para decrescer, têm mantido saldos positivos a balança de transferências correntes, que inclui as remessas de emigrantes, e a balança de capital, que inclui as transferências da União Europeia (Gráfico I.15).



*Handwritten signature*

Gráfico I.16 – Evolução dos saldos da balança de transferências correntes, das remessas de emigrantes, da balança de capital e das transferências da União Europeia



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual de 2009, Abril de 2010 e Boletim Estatístico, Novembro 2010.

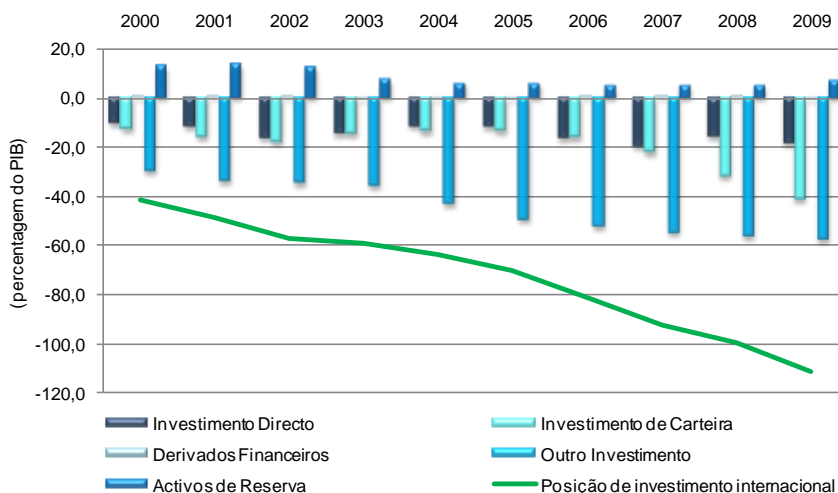
Comparativamente com 2008, observou-se em 2009 uma muito ligeira melhoria do saldo externo (em um ponto percentual do PIB), que se ficou a dever, essencialmente, a uma melhoria do saldo da balança de bens e serviços em 2 p.p. do PIB que, porém, não foi suficiente para inverter a deterioração verificada no ano anterior.

De notar que a referida melhoria da balança de bens e serviços se deveu à superioridade da quebra do valor das importações face à quebra do valor das exportações.

De acordo com o Relatório do Banco de Portugal de 2009, este facto resultou principalmente da melhoria verificada nos termos de troca com o exterior e não de efeitos de volume. Quer isto dizer que o que determinou a melhoria da balança de bens e serviços não foi o aumento da competitividade da economia portuguesa ou uma alteração do padrão de comércio internacional, mas sim uma alteração dos preços no comércio internacional. Neste caso, quer os preços das exportações quer os das importações diminuíram, mas esta quebra foi maior no caso dos preços dos bens importados. Nestas quebras de preços das importações, destaca-se a energia – no caso do petróleo, como se viu anteriormente, o preço médio em 2009 foi cerca de 30% inferior ao registado em 2008.

Em conjugação com a evolução negativa da balança de pagamentos, verificou-se uma deterioração constante da posição de investimento internacional (isto é, 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, que constitui uma medida dos impactos em termos de endividamento externo da acumulação de défices externos), e que em 2009 atingiu -111,5% do PIB (Gráfico I.17).

**Gráfico I.17 – Posição de investimento internacional e suas componentes**

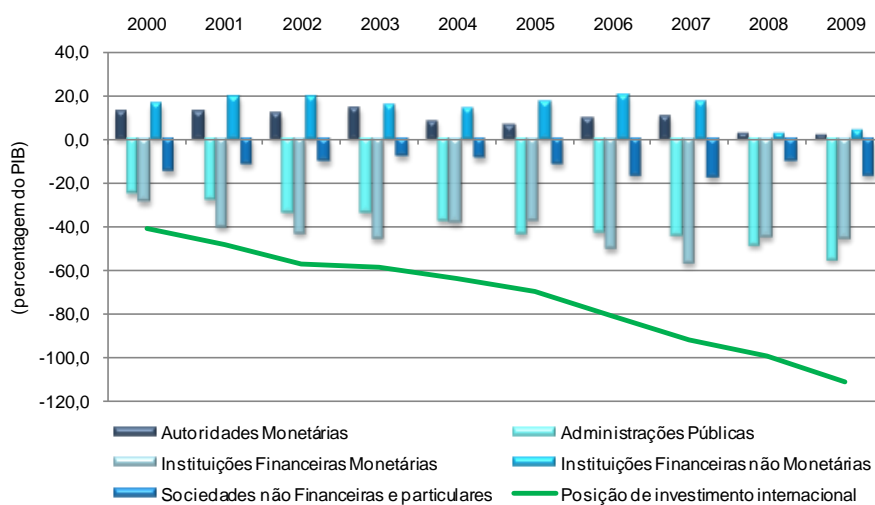


Fonte: Relatório Anual de 2009, Banco de Portugal, Abril de 2010.

Esta posição devedora da economia portuguesa face ao resto do mundo, avaliada em termos de posição de investimento internacional, tem vindo a agravar-se, aumentando 12,3 p.p. entre 2008 e 2009. De acordo com o Relatório do Banco de Portugal de 2009, esta situação tem estado essencialmente associada à acumulação de dívida (em forma de títulos, derivados financeiros e outros investimentos) junto de não residentes, uma vez que a posição devedora sob forma de investimento directo e de acções se tem mantido relativamente estável (Gráfico I.17).

Por seu turno, a distribuição da posição de investimento internacional por sectores institucionais revela que para a referida deterioração contribuíram, essencialmente, as administrações públicas e as instituições financeiras monetárias.

**Gráfico I.18 – Decomposição da posição de investimento internacional por sectores institucionais**



Fonte: Relatório Anual de 2009, Banco de Portugal, Abril de 2010.



### 1.3 – Análise retrospectiva dos cenários de base previstos no Orçamento do Estado para 2009 e nos orçamentos suplementares

O Orçamento do Estado para 2009 foi aprovado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, tendo sido posteriormente objecto de diversas alterações, através de dois orçamentos suplementares, aprovados pelas Leis n.ºs 10/2009, de 10 de Março, e 118/2009, de 30 de Dezembro. Na base da orçamentação das receitas e despesas para o ano de 2009, ao longo destes três períodos, foram utilizados dois cenários macroeconómicos distintos, cujos desvios, relativamente aos valores efectivamente verificados na economia portuguesa, bem como relativamente às previsões efectuadas por outras entidades nacionais e internacionais, são analisados nos parágrafos seguintes.

#### 1.3.1 – Orçamento de Estado para 2009 – Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro

##### 1.3.1.1 – Contas nacionais e mercado de trabalho

O Quadro I.8 apresenta o cenário previsional para 2009 relativamente às contas nacionais e ao mercado de trabalho constantes no Orçamento do Estado para 2009, os valores efectivamente observados e os desvios entre ambos.

Quadro I.8 – Cenário base do OE/2009, valores efectivos e desvios

	OE/2009	Cenário Base OE/2009	2009 (verificado) <sup>(a)</sup>	Desvios (p.p.)
<b>1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)</b>				
Procura Interna	1,3	0,9	-3,0	-3,9
Consumo Privado	1,3	0,8	-1,0	-1,8
Consumo Público	-0,2	0,2	2,9	2,7
Investimento (FBCF)	1,7	1,5	-14,1	-15,6
Exportações	2,4	1,2	-11,8	-13,0
Importações	3,4	1,8	-10,9	-12,7
PIB	0,8	0,6	-2,6	-3,2
<b>2. Emprego e desemprego</b>				
Emprego Total (taxa de variação, em %)	0,8	0,4	-2,6	-3,0
Taxa de Desemprego (%)	7,6	7,6	9,5	1,9
<b>3. Preços (taxas de variação, em %)</b>				
Deflator do PIB	2,4	2,5	1,2	-1,3
Taxa de Inflação <sup>(b)</sup>	2,9	2,5	-0,8	-3,3

(a) Base 2006.

(b) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor; (p.p.) pontos percentuais.

Fonte: MFAP, Relatório do Orçamento de Estado para 2009; INE, Contas Nacionais - base 2006 (8/9/2010); INE, Estatísticas do Emprego - 4.º trimestre de 2009.

Embora as consequências da crise financeira internacional fossem já previsíveis no segundo semestre de 2008, o OE/2009 perspectivou para este ano um crescimento económico de 0,6%, representando apenas uma ligeira desaceleração face ao valor estimado para 2008 e um desvio muito acentuado de 3,2 p.p. face ao crescimento do PIB efectivamente verificado.

No que diz respeito à procura interna e às suas componentes, as taxas de variação efectivamente verificadas em 2009 revelam um cenário previsional muito desfasado da realidade. O maior desvio (-15,6 p.p.) verificou-se em relação ao investimento, que registou uma quebra muito acentuada, de 14,1%, que compara com uma previsão de crescimento de 1,5%. Para a explicação desta queda

destacam-se os investimentos nos sectores da “Construção”, com uma diminuição de 11,7% face ao ano anterior, das “Outras Máquinas e Equipamentos”, -11,2%, e do “Equipamento de Transportes”, -23,3%. O consumo privado também inverteu completamente a tendência de crescimento prevista, registando uma diminuição de 1,0%. Este comportamento resultou de uma forte diminuição da componente de bens duradouros que registou uma quebra de 14,2% face a 2008. Quanto ao consumo público, o seu crescimento foi substancialmente superior ao previsto, daí resultando um desvio positivo de 2,7 p.p. face ao antecipado pelo OE/2009.

Também relativamente às exportações e importações, o OE/2009 previa um crescimento, ainda que ligeiro. No entanto, e como reflexo da forte contracção da procura externa, as exportações registaram uma diminuição de 11,8%, daí resultando um desvio negativo de 13 p.p. entre o previsto e o verificado. Embora tanto a componente de exportação de bens como a de exportação de serviços registassem variações negativas, a primeira registou uma diminuição mais acentuada. A queda do investimento e do consumo privado repercutiu-se numa redução das importações de 10,9%, invertendo a tendência de crescimento de anos anteriores. O desvio desta variável entre o cenário previsional do OE/2009 e o verificado foi de 12,7 p.p.

Os indicadores do mercado de trabalho apresentaram também desvios consideráveis, nomeadamente de 1,9 p.p. face ao previsto para a taxa de desemprego e de -3,0 p.p. face ao previsto para a taxa de variação do emprego total.

Em matéria de preços, a previsão de uma taxa de inflação de 2,5% veio a confrontar-se com uma redução do nível geral de preços na ordem de 0,8%, como resultado da forte diminuição da procura, interna e externa.

O ambiente de grande incerteza quanto à evolução da economia portuguesa, essencialmente devido à crise internacional, teve expressão na alteração notável das previsões para 2009, apresentadas pelas diversas entidades nacionais e internacionais, entre o primeiro e segundo semestres de 2008. Pese embora as previsões na segunda parte do ano fossem substancialmente mais pessimistas do que as da primeira metade, nenhuma entidade foi capaz de antever a diminuição do PIB em 2,6% que se veio a verificar, como reflectido no Quadro I.9.

**Quadro I.9 – Previsões para os agregados macroeconómicos de Portugal elaboradas pelo Banco de Portugal e por instâncias internacionais**

	Cenário Base OE/2009	FMI		OCDE		Comissão Europeia		Banco de Portugal	
		Abril	Out.	Junho	Dez.	Primavera	Outono	Verão	Inverno
<b>PIB</b>	<b>0,6</b>	<b>1,4</b>	<b>0,1</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,6</b>	<b>0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,8</b>
Consumo Privado	0,8	-	-	1,6	-0,2	1,4	0,1	0,7	0,4
Consumo Público	0,2	-	-	0,5	0,2	0,5	0,2	0,0	-0,1
Investimento (FBCF)	1,5	-	-	3,1	-1,2	1,4	-2,7	1,2	-1,7
Exportações	1,2	-	-	5,3	-0,5	4,2	1,1	4,0	-3,6
Importações	1,8	-	-	4,3	-0,9	2,8	-0,5	2,1	-1,0
<b>Emprego (variação)</b>	<b>0,4</b>	-	-	<b>0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,0</b>
<b>Taxa de Desemprego</b>	<b>7,6</b>	<b>7,4</b>	<b>7,8</b>	<b>7,9</b>	<b>8,5</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	-	-
<b>Inflação (IHPC)</b>	<b>(a) 2,5</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>1,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>1,0</b>

(a) Variação de preços calculada com base no IPC.

Fontes: MFAP, Orçamento de Estado para 2009; FMI, World Economic Outlook, Abril (9/4/2008) e Outubro (17/10/2008) de 2008; OCDE, Economic Outlook 83 (Junho) e 84 (Dezembro) de 2008; Comissão Europeia, Economic Forecats, Primavera (1/4/2008) e Outono (6/11/2008); Banco de Portugal, Boletim Económico, Verão e Inverno de 2008.





A análise do Quadro I.9 permite constatar que em Outubro de 2008 tanto o FMI como a Comissão Europeia previam um crescimento do PIB de 0,1%, enquanto a previsão do MFAP era de 0,6%. Só a partir de Dezembro de 2008, o Banco de Portugal e a OCDE apresentaram previsões para uma queda do crescimento do PIB de -0,8% e -0,2% respectivamente, mesmo assim muito aquém dos -2,6% verificados. No que diz respeito à procura interna, os valores negativos previstos para o crescimento do investimento pelo Banco de Portugal e pela OCDE em Dezembro (-1,7% e -1,2% respectivamente), situaram-se também muito aquém do valor de -14,1% efectivamente verificado.

### 1.3.1.2 – Outros pressupostos

Para um orçamento de uma pequena economia aberta ao exterior como a portuguesa, as previsões subjacentes à elaboração de um orçamento quanto à conjuntura externa são particularmente relevantes. Tratando-se 2009 de um ano particularmente conturbado devido à crise internacional, importa compará-las com as de outras entidades nacionais e internacionais.

Quadro I.10 – Previsões quanto ao enquadramento internacional

	OE/2009		2009 (verificado)	ROPO Mai-08	FMI 17-10-2008	OCDE Dez-08	CE 06-11-2008
	2008	2009					
PIB na área do euro (%)	1,3	0,2	-4,1	-	0,2	-0,6	0,1
Procura Externa (bens, taxa de variação)	3,0	1,5	0,8 (a)	4,2	-	-	-
Taxa de inflação na área do euro (IHPC, em %)	3,6	2,0	-0,9	-	1,8	1,4	2,2
Preço spot do petróleo Brent (dólares/barril)	102,5	97,3	94,4	109,0	100,5 (b)	60,0	85,7
Taxas de juro de curto prazo (Euribor a 3 meses, em %)	4,9	4,5	0,7	3,8	-	2,7	3,5
Taxa de câmbio 1 Euro = ... USD	1,48	1,38	1,46	1,57	-	1,25	1,36

(a) Contributo para a taxa de variação real do PIB, em p.p.

(b) Média do Brent RU, Dubai e Texas.

Fontes: MFAP, Orçamento de Estado para 2009; MFAP, Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), Maio de 2008; FMI, World Economic Outlook, Outubro de 2008; OCDE, Economic Outlook 84 (Dezembro) de 2008; Comissão Europeia, Economic Forecast, Outono de 2008, Boletim Económico do Banco de Portugal, Outono 2010.

Conforme pode ser constatado pelo Quadro I.10, o cenário utilizado na elaboração do OE/2009, reflectindo os efeitos da crise internacional, diferencia-se das previsões do MFAP utilizadas no Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), apresentado em Maio de 2008. Este cenário situa-se entre as previsões do FMI e as da Comissão Europeia, excepto no que diz respeito às taxas de juro de curto prazo, onde existiu um desvio positivo considerável face a qualquer das projecções apresentadas. Ao longo de 2009 a conjuntura internacional manteve a tendência recessiva, não antecipada aquando da elaboração do OE/2009. A procura externa cresceu abaixo do previsto (um desvio de 0,7 p.p.) e o PIB da zona euro contrariamente ao fraco crescimento já previsto de 0,2%, decresceu 4,1%. A taxa de juro de curto prazo de 0,7% registada em 2009 situou-se em 3,8 p.p. abaixo do valor previsto no OE e a taxa de inflação de -0,9% situou-se, também, muito abaixo do valor de 2% previsto.

### 1.3.2 – Os Orçamentos Suplementares

O agravamento da crise internacional no último trimestre de 2008 levou os Estados-Membros da União Europeia a aprovarem um Plano para o Relançamento da Economia Europeia que previa um estímulo orçamental de cerca de 1,5% do PIB (1,2% pelo conjunto dos Estados-Membros e 0,3% pelas instituições comunitárias). Neste contexto, o Governo Português adoptou um conjunto de medidas de

estímulo orçamental para amortecer o impacto da crise económica e financeira internacional originando, em termos orçamentais, a primeira alteração à Lei de Orçamento de Estado, a Lei n.º 10/2009, de 10 de Março. Este primeiro Orçamento Suplementar criou o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego, que previa um esforço orçamental anti-crise na ordem dos 1,2% do PIB.

O elevado grau de incerteza quanto aos efeitos e duração da crise económica e financeira reflectiu-se em cenários macroeconómicos pouco robustos ainda no início de 2009.

O Quadro I.11 apresenta as perspectivas para 2009 relativamente às contas nacionais e ao mercado de trabalho apresentadas no 1.º Orçamento Suplementar, os valores efectivamente observados e os desvios entre ambos.

**Quadro I.11 – Cenário base do 1.º Orçamento Suplementar, valores efectivos e desvios**

	Cenário Base 1.º OS/2009	2009 (verificado)	Desvio (p.p.)
<b>1. Despesa e PIB (termos reais, em %)</b>			
<b>PIB</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,8</b>
Consumo Privado	0,4	-1,0	-1,4
Consumo Público	0,2	2,9	2,7
Investimento (FBCF)	-0,9	-14,1	-13,2
Exportações	-4,4	-11,8	-7,4
Importações	-1,3	-10,9	-9,6
<b>2. Emprego e desemprego</b>			
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-0,7	-2,6	-1,9
Taxa de Desemprego (%)	8,5	9,5	1,0
<b>3. Preços (taxas de variação, em %)</b>			
Deflador do PIB	2,4	1,2	-1,2
Taxa de Inflação (IPC)	1,2	-0,8	-2,0

Nota: (p.p.) pontos percentuais.

Fonte: Relatório do 1.º Orçamento suplementar para 2009; INE, Contas Nacionais - base 2006 (8/9/2010); INE, Estatísticas do Emprego - 4.º trimestre de 2009.

O Quadro I.11 revela uma maior aproximação a um cenário macroeconómico capaz de incorporar os efeitos da crise, embora sem reflectir ainda toda a sua magnitude. Calculando o erro absoluto médio das diversas previsões e comparando o Quadro I.11 com o Quadro I.8, conclui-se que o erro da previsão quanto à taxa de variação do PIB diminuiu 44%, que o erro quanto à previsão da taxa de inflação se reduziu em 39% e que, quanto à taxa de desemprego, o erro foi também maior do que metade do original. Ou seja, apesar das alterações introduzidas ao OE/2009 através do 1.º Orçamento Suplementar, o cenário macroeconómico continuou mais próximo do cenário usado no OE/2009 inicial do que dos valores efectivamente verificados. Destacam-se os desvios, face aos valores verificados, de -1,8 p.p. em relação ao PIB, de -13,2 p.p. em relação ao investimento, e de -7,4 p.p. e de -9,6 p. p. em relação às exportações e às importações, respectivamente.

O segundo Orçamento Suplementar, aprovado pela Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro, manteve o cenário macroeconómico do primeiro orçamento suplementar, apenas efectuando ajustamentos dos limites do endividamento previstos para fazer face às necessidades decorrentes da execução do OE e na reafectação de algumas rubricas da despesa, sem aumentar o limite máximo de despesa autorizado.



## 1.4 – Breve análise das políticas que influenciaram a execução orçamental de 2009

Como foi já referido, o processo orçamental de 2009 iniciou-se com a aprovação da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, pretendendo dar continuidade a um processo de consolidação orçamental, com uma previsão do défice orçamental de 2,2% do PIB, idêntico ao previsto para 2008.

No entanto, os estímulos orçamentais previstos não foram considerados suficientes para fazer face às consequências da crise financeira internacional, tendo presentes os sinais de deterioração da actividade económica e do aumento do desemprego.

Tais circunstâncias conduziram à necessidade de adoptar estímulos à actividade económica e ao emprego, em coordenação com os Estados-Membros da União Europeia e em execução do Plano de Relançamento da Economia Europeia, promovendo um esforço orçamental anti-cíclico, concretizado através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que aprovou o Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE) e, no seu âmbito, criou o regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009, e incorporou, através da alteração ao Orçamento do Estado, os impactos orçamentais dessa iniciativa, que corresponderam a cerca de 1,2% do PIB. Foram revistas a estimativa de crescimento real do PIB para 0,3% em 2008 e a previsão de crescimento do PIB em 2009 para uma contracção real de 0,8%.

No final do ano, face à quebra da receita fiscal, estimada em 13,2%, mostrou-se necessário efectuar ajustamentos ao Orçamento do Estado, nomeadamente através da redistribuição dos limites de endividamento previstos para fazer face às necessidades decorrentes da execução do Orçamento, o que veio a efectuar-se através da Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

Destacam-se seguidamente as políticas que influenciaram em particular o resultado da execução orçamental de 2009.

- ◆ As escalas salariais dos trabalhadores que exercem funções públicas foram actualizadas em 2,9%, medida que corresponderia a um aumento real dos salários face à inflação prevista para 2009 (2,5%), mas que se concretizou num aumento real superior, tendo em conta a inflação efectivamente registada em 2009, de -0,8%;
- ◆ A contribuição financeira do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, para cobertura do défice de exploração, aumentou em € 636,9 milhões;
- ◆ Acréscimo das transferências para a Segurança Social (Lei de Bases) em € 660,0 milhões, que incluiu o reforço de € 185,7 milhões previsto no Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

Identificam-se de seguida outras medidas relevantes na execução orçamental de 2009.

No âmbito da receita, realça-se o seguinte:

- ◆ A receita de IRS, para além de se encontrar afectada pela alteração contabilística relativa à participação variável dos municípios, reflectiu, nomeadamente, a actualização dos parâmetros fiscais, a elevação dos montantes de dedução à colecta inerentes às despesas de juros com encargos relativos à habitação própria e permanente e a majoração da dedução à colecta das pessoas com deficiência;

- ◆ Em sede de IRC, destaca-se a criação de uma taxa de 12,5%, aplicável à matéria colectável até € 12.500 de todos os sujeitos passivos, a alteração dos montantes dos pagamentos por conta efectuados durante o ano pelas Pequenas e Médias Empresas (cuja base passou de 75% para 70% da colecta do ano anterior) e pelas grandes empresas (cuja base passou de 85% para 90% da colecta do ano anterior) e, ainda, a redução do pagamento especial por conta aplicável em IRC de € 1.250 para € 1.000;
- ◆ A receita do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) continuou a integrar o efeito decorrente da redução das taxas do ISP por força da aplicação da Contribuição de Serviço Rodoviário, criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

Com incidência na despesa, salienta-se:

- ◆ O aumento do capital social da Caixa Geral de Depósitos no montante de € 1.000 milhões, com recurso à dotação orçamental de € 20.000 milhões prevista no OE no âmbito da “Iniciativa de reforço da estabilidade financeira”;
- ◆ No âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego destacaram-se a despesa de € 170 milhões em activos financeiros efectuada pelo IAPMEI para o “apoio especial à actividade económica, exportação e PME”, a transferência para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, no valor de € 286,9 milhões, para financiamento do programa de modernização de escolas, e a concessão de subsídios a fundo perdido para a aquisição e instalação de painéis solares que alcançaram uma execução de € 29,4 milhões;
- ◆ A implementação do Programa de Regularização Extraordinário de Dívidas do Estado que se concretizou na concessão de empréstimos de médio e longo prazos às autarquias locais no valor de € 201,6 milhões e o pagamento de dívidas da Manutenção Militar no montante de € 17,8 milhões;
- ◆ Os empréstimos concedidos à EP – Estradas de Portugal, S.A., para apoio de tesouraria, no valor global de € 130 milhões;
- ◆ As transferências de capital para o reequilíbrio financeiro do Metro do Sul do Tejo que ascenderam a € 81,1 milhões;
- ◆ O financiamento em € 177,8 milhões do programa e-escola, da responsabilidade da Fundação para as Comunicações Móveis.

Com incidência na receita e na despesa, evidenciam-se:

- ◆ A contabilização da participação variável dos municípios na receita do IRS prevista na Lei das Finanças Locais<sup>1</sup> como receita fiscal dos municípios, por dedução à receita de IRS bruta cobrada pelo Estado, sem estar reflectida no Orçamento do Estado. Esta alteração de natureza contabilística implicou uma diminuição das receitas de IRS em € 389,2 milhões, resultando numa diminuição de igual montante nas transferências correntes do Estado para a Administração Local;
- ◆ As alterações significativas no universo do subsector dos serviços e fundos autónomos, com a saída de entidades deste subsector, designadamente, de hospitais que foram empresarializados e

---

<sup>1</sup> Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.



das Universidades do Porto e de Aveiro, do ISCTE e do Instituto Nacional de Aproveitamento de Tempos Livres dos Trabalhadores que foram transformados em fundações. As alterações no sector da saúde implicaram a diminuição de despesas com pessoal e o aumento das despesas com aquisição de bens e de serviços pela Administração Central dos Sistemas de Saúde em cerca de € 528,4 milhões;

- ◆ A alienação de participações sociais do Estado, com um valor de inscrição orçamental de receita que ascendia a € 1.200 milhões e correspondente transferência de capital para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), resultante da consignação de receitas com alienações de partes sociais de empresas, que viria a ser anulado pela Lei n.º 118/2009 (segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2009), em virtude de não se terem verificado condições adequadas para alienar participações do Estado.

### 1.5 – Condicionantes estruturais das finanças públicas

O efeito prolongado da crise económica e financeira nas economias relevou e reforçou a importância a dar às estratégias de ajustamento orçamental como suportes de um crescimento sustentável no médio e longo prazos. Neste âmbito, a análise das condicionantes estruturais das finanças públicas implica a identificação dos factores a privilegiar nas medidas de política orçamental que deverão ser consideradas aquando da implementação dessas estratégias para implementar essas estratégias de médio e longo prazos.

A análise das condicionantes estruturais das finanças públicas é matéria delicada, quer do ponto de vista conceptual quer do ponto de vista da sua aplicação. Comumente concorrem para factores estruturantes das finanças públicas aqueles ligados à sustentabilidade das finanças públicas e associados a políticas orçamentais que asseguram a garantia da solvência das administrações públicas a longo prazo. As dificuldades no entanto têm surgido ao nível da identificação de regras e de referências teóricas aceites de forma generalizada que permitam uma avaliação objectiva ao nível da sua evolução e dos impactos de médio e longo prazos.

Os estudos têm colocado a questão em termos da identificação de factores que, afectando as variações dos défices públicos, mais oneram a acumulação de dívida pública, no seu impacto na economia, bem como na distribuição inter-geracional dos encargos daí resultantes.

Seguidamente são analisados alguns factores estruturantes que afectarão as contas públicas a médio e longo prazos, em particular do lado da despesa. A médio prazo, destacam-se os efeitos nefastos da actual crise económica e financeira, que se traduziu numa quebra do PIB real em 2009 de 2,6%, as repercussões ao nível do aumento do défice público, que atingiu 9,3% do PIB em 2009<sup>1</sup> e as consequências em termos quer da taxa de crescimento da dívida pública quer do aumento dos encargos financeiros inerentes. A longo prazo, analisa-se o impacto da evolução demográfica esperada para Portugal ao nível das despesas da segurança social, da saúde e da educação. Por último, apresentam-se os encargos públicos assumidos, presentes e futuros, resultantes dos compromissos assumidos com os investimentos públicos efectuados com recurso às parcerias público-privadas (PPP).

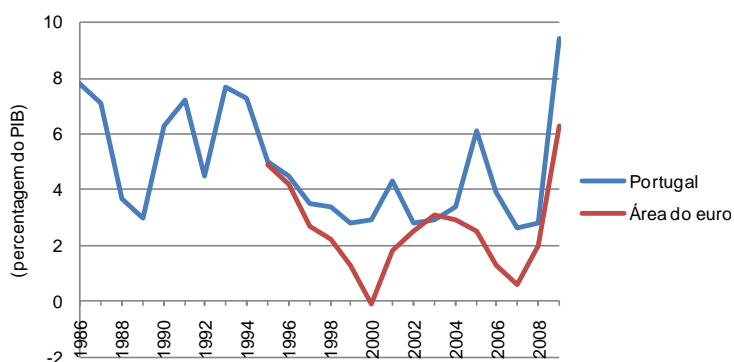
---

<sup>1</sup> Na óptica das Contas Nacionais.

### 1.5.1 – O agravamento do défice e da dívida pública

A crise económica e financeira afectou negativamente o défice público porque reduziu receitas e aumentou despesas públicas. Se alguns destes efeitos poderão ser revertidos aquando da retoma económica, há outros com consequências que, pela sua própria natureza, são mais perenes, como o aumento do desemprego e a redução do *rating* da dívida pública portuguesa.

**Gráfico I.19 – Déficit Orçamental em Portugal e na Zona do Euro**



Fontes: Eurostat e Banco de Portugal, Outubro de 2010.

Em Portugal, o aumento do défice público em 6,4 p.p. (de 2,9% para 9,3% do PIB), superior ao da zona do euro (4,3 p.p.) gráfico I.19, trouxe riscos acrescidos à sustentabilidade das finanças públicas porque exigiu o aumento do recurso à dívida pública e, conjugado com perspectivas de crescimento económico fraco, acentuou alguns dos sinais de fragilidade da economia portuguesa.

Estudos recentes do FMI<sup>1</sup> estimam que, para que a dívida pública portuguesa estabilize em níveis próximos dos 60% do PIB em 2030, seja necessário um ajustamento até 2012 ao nível do saldo estrutural primário<sup>2</sup>, de cerca de 7,8 p.p. do PIB. Este esforço de ajustamento estimado para Portugal compara com um esforço de 6,1 p.p. do PIB requerido em média aos países da zona do euro, nos quais se incluem ajustamentos de 4 p.p. para a Alemanha e de 9,4 p.p. para a Espanha.

No período compreendido entre 1986 e 1999, o rácio da dívida pública no PIB manteve-se estável, situando-se sistematicamente abaixo dos 60%. Após 2000, o peso da dívida pública no PIB aumentou significativamente atingindo, em 2009, os 76,1%.

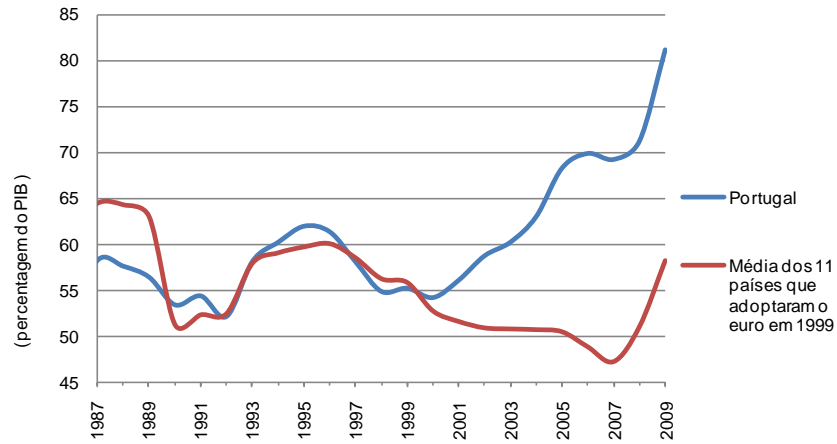
<sup>1</sup> Fundo Monetário Internacional. “*From Stimulus to Consolidation: Revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies.*” Maio 2010.

<sup>2</sup> Saldo estrutural primário é o saldo orçamental líquido de juros e da componente cíclica, isto é, da componente que reflecte o impacto dos estabilizadores automáticos sobre o saldo orçamental. A evolução deste saldo reflecte as alterações estruturais de política orçamental.



com  
Q. J. J. J.  
m. e. b. j.

Gráfico I.20 – Dívida Directa do Estado

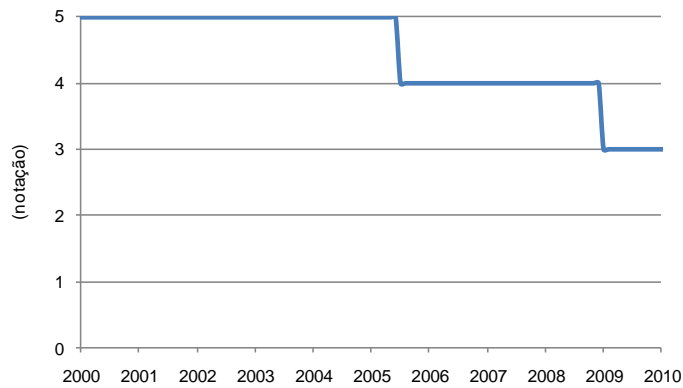


Fonte: OCDE, Main Economic Indicators, Setembro de 2010.

Comparando com os países que adoptaram o euro em 1999, verifica-se que foi entre 2000 e 2008 que a tendência de crescimento do peso da dívida pública portuguesa divergiu da tendência de abrandamento registada nesses países (gráfico I.20).

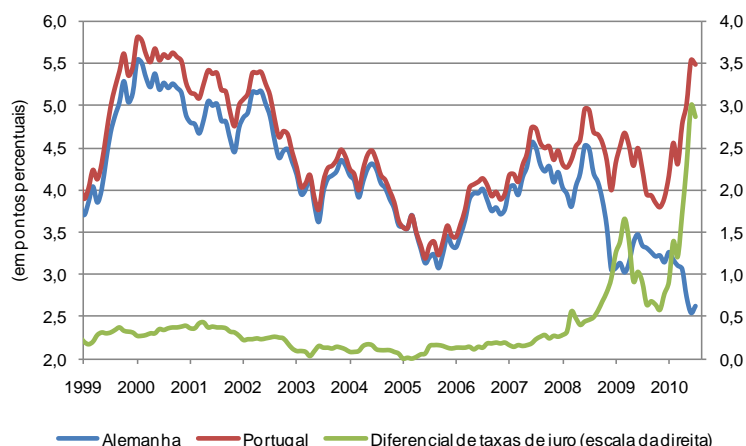
Na sequência da crise financeira internacional e das fragilidades reveladas pela economia portuguesa o *rating* da dívida pública portuguesa foi fortemente afectado (gráfico I.21).

Gráfico I.21 – Evolução do *rating* da Dívida Soberana (entre 0 e 5)



Fonte: Standard & Poor's, Setembro de 2010.

**Gráfico I.22 – Taxa de juro de longo prazo da dívida pública**



Fonte: Eurostat, Setembro de 2010.

Este gráfico evidencia a subida registada no diferencial de taxas de juro de dívida pública de longo prazo portuguesa e alemã, que passou de zero em 2005 para 300 pontos base em meados de 2010, com repercussões ao nível de aumento dos encargos com a dívida pública.

### 1.5.2 – Impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas

A análise das projecções de longo prazo das contas públicas, tal como referido pelo Banco de Portugal<sup>1</sup>, deverá ter em conta que estas têm limitações importantes, ligadas em particular ao nível de incerteza associado à evolução demográfica bem como à própria modelização que não utiliza um modelo de equilíbrio geral e como tal ignora as interacções entre a demografia, a evolução macroeconómica, o mercado de trabalho, os sistemas de pensões e outras rubricas de despesa. As projecções para Portugal aqui referenciadas são as resultantes dos estudos da Comissão Europeia de 2009<sup>2</sup> e do FMI de 2010<sup>3</sup>.

Ao nível da maioria dos países desenvolvidos, os desafios que se colocam às contas públicas resultantes do envelhecimento da população, são, segundo o FMI, essencialmente os relacionados com as despesas da saúde. Ao nível das despesas com pensões, projecta-se um crescimento em média de 1% do PIB entre 2010 e 2030, o que comparativamente com as projecções relativas ao envelhecimento da população, é um crescimento modesto e reflecte as reformas significativas que já foram tomadas nesta área por muitos países. Ao nível das despesas com a saúde, o crescimento estimado situa-se em 3,5 % do PIB durante os próximos 20 anos.

A tendência de envelhecimento da população portuguesa aproxima-se da verificada na maioria dos países desenvolvidos. Segundo o INE “Nos próximos 50 anos, Portugal poderá continuar com cerca de 10 milhões de residentes, mas manter-se-á a tendência de envelhecimento demográfico, projectando-se que em

<sup>1</sup> Banco de Portugal (2009), “A economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária.” Departamento de Estudos Económicos.

<sup>2</sup> Comissão Europeia (2009), “Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)”

<sup>3</sup> Fundo Monetário Internacional, “From Stimulus to Consolidation: Revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies.” Maio 2010

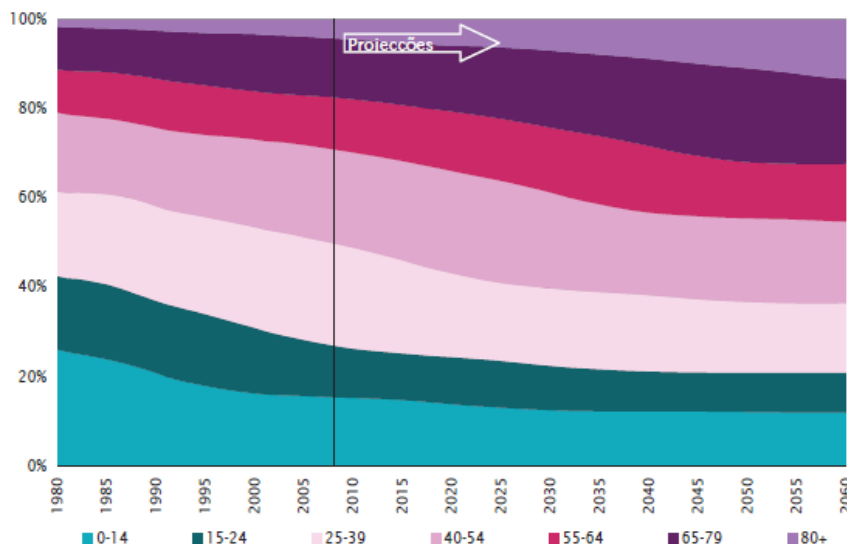




*com  
D. João  
Mendes*

2060 residam no território nacional cerca de 3 idosos por cada jovem”, tal como evidenciado no Gráfico I.23.

Gráfico I.23 – Projecção para a Evolução Demográfica dos Residentes em Portugal



Fonte: Projecções de população residente em Portugal: 2008-2060, INE, Março de 2009.

Ao nível das contas públicas, este envelhecimento da população pressiona o aumento das despesas com as reformas e com a saúde, podendo aliviar as despesas com a educação.

### 1.5.2.1 – Sustentabilidade da Segurança Social

As projecções para a economia portuguesa, efectuadas em 2009 pelos serviços da Comissão Europeia (DG-ECFIN, 2009), apontam para que, em 2030, o número de pensionistas já ultrapasse o número de contribuintes, tendência esta que se estima seja agravada ao longo do tempo, atingindo os 66% em 2060. Neste contexto, o mesmo estudo estima que as implicações ao nível do défice entre receitas e despesas contributivas aumentem ao longo do tempo e atinjam os 2,7% do PIB em 2030 (correspondente a um valor de despesa pública com pensões de 11,7% do PIB) e os 3,9% do PIB em 2060.

Quadro I.12 – Indicadores sobre a Segurança Social

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Despesa com pensões, líquida (% do PIB)	11,1	11,5	11,7	11,6	12,3	12,4
Contribuições para a Segurança Social (% do PIB)	10,3	9,7	9,0	8,7	8,6	8,5
Número de pensões (milhares)	3 298	3 755	4 302	4 783	5 156	5 293
Número de contribuintes (milhares)	4 293	4 315	4 127	3 879	3 633	3 496
Rácio de suporte	130	115,0	96,0	81,0	70,0	66,0
Pensão média bruta (milhares de euros de 2007)	6,2	6,9	7,6	8,4	9,6	10,7
Rácio de benefício	49	47,2	42,3	36,7	34,5	32,7
Taxa de substituição bruta	54	53,1	49,0	52,7	53,8	55,9

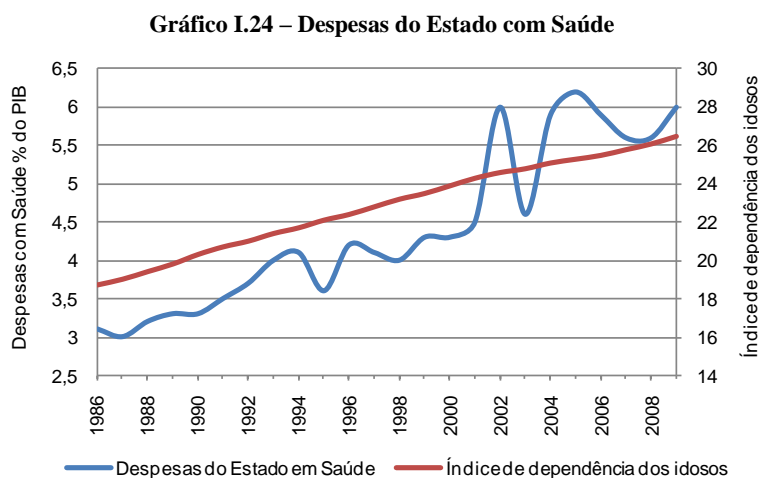
Fonte: DG-ECFIN (2009).

Do Quadro I.12 é de salientar o aumento real da pensão média bruta que, a preços de 2007, passa de € 6,2 milhares em 2010, para € 7,6 milhares em 2030. Este aumento é no entanto inferior ao aumento previsto para o salário real médio, uma vez que o rácio de benefício decresce ao longo de todo o período, de acordo com as hipóteses subjacentes à modelização e que não incluíam os efeitos recentes da crise económica e financeira e, conseqüente ajustamento salarial que se tem vindo a realizar na economia portuguesa. A taxa de substituição bruta mantém-se aproximadamente constante ao longo do período, reflectindo a relação constante ao longo do período, entre o salário antes da reforma e o próprio valor da reforma.

As estimativas mais recentes do FMI<sup>1</sup> apontam para que as despesas públicas com as reformas atinjam 12,6% do PIB em 2030 (resultante de uma taxa de crescimento de 0,7% entre 2010 e 2030), valor este que se situa próximo do valor estimado para a zona do euro (12,3% do PIB). Este crescimento de 0,7% do PIB nos próximos 20 anos é considerado modesto pelo FMI, tendo em conta o envelhecimento da população e reflecte as reformas já realizadas nesta área.

### 1.5.2.2 – Despesas com a saúde

As despesas públicas com a saúde em Portugal têm, em média, acompanhado o ritmo de envelhecimento da população, tal como evidenciado no Gráfico I.24.



O estudo do FMI atrás enunciado estima que nas economias mais desenvolvidas as despesas em saúde possam crescer até 3,5 p.p. do PIB durante os próximos 20 anos. Para Portugal, o crescimento estimado para as despesas públicas com saúde para o mesmo período (entre 2010 e 2030) situa-se nos 3,1% do PIB. Este aumento pressupõe um nível de despesas em saúde em 2030 que atinge 10,9% do PIB. Na zona do euro, apenas para a França, para a Alemanha e para a Bélgica se estimam valores para a despesa pública em saúde em 2030, em percentagem do PIB, superiores às de Portugal (12,2%, 11,6%, 11,4%, respectivamente).

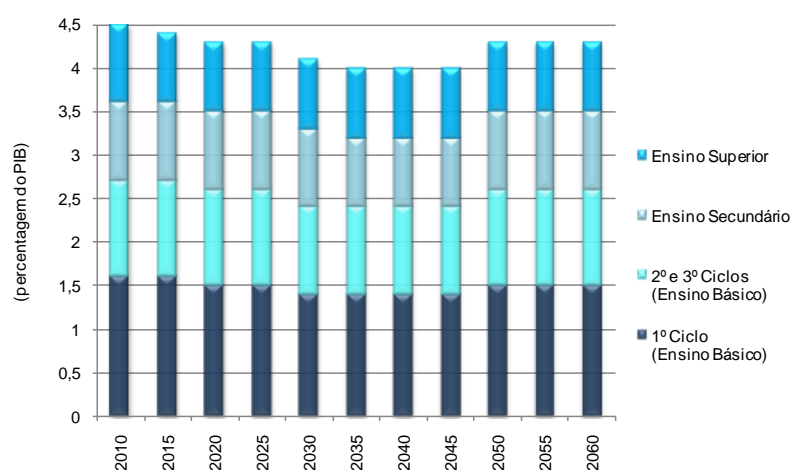
<sup>1</sup> Fundo Monetário Internacional. “From Stimulus to Consolidation: Revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies.” Maio 2010.



### 1.5.2.3 – Despesas com educação

As baixas taxas de natalidade traduzem-se, a prazo, na redução do número de habitantes em idade escolar. Parte deste efeito será compensado pelo alargamento da escolaridade obrigatória até ao 12.º ano e pelo aumento da percentagem de jovens que escolhe prosseguir estudos superiores. O referido relatório da DG-ECFIN (2009) inclui diversas projecções sobre despesas com educação que têm por base um cenário com a redução da população juvenil conjugado com o aumento das taxas de participação e cujos efeitos ao nível das despesas com educação são reflectidos no Gráfico I.25.

Gráfico I.25 – Despesas com Educação (projecções)



Fonte: DG-ECFIN, 2009.

De acordo com estas projecções, nos próximos 20 anos as despesas com educação tendem a diminuir, atingindo valores próximos dos actuais a partir de 2050.

### 1.5.3 – Parcerias público-privadas (PPP)

#### 1.5.3.1 – Os Investimentos em PPP<sup>1</sup>

O investimento total em PPP realizado e a realizar (assumido até 2010) desde 1995 totaliza € 33.639,9 milhões de euros, tal como consta da informação apresentada no quadro seguinte. Os valores de investimento são os constantes dos respectivos casos base (quando aplicável) ou correspondem a estimativas globais de investimento em infra-estruturas e equipamentos instalados, de acordo com a informação disponibilizada pelas entidades gestoras à DGTF. Este investimento inclui projectos que se encontram em diversas fases – exploração, construção ou em concurso – e que se realizam em diversos sectores de actividade, nomeadamente no sector dos transportes rodoviários e ferroviários, nos sectores da saúde, do ambiente (águas e resíduos), da energia, hídrico e também da segurança interna<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Os valores aqui apresentados não foram auditados pelo Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> Exclui-se do universo aqui retratado o sector portuário cujos concedentes são as administrações portuárias.

**Quadro I.13 – Parcerias público-privadas**

(em milhões de euros)

Concessão	Estado	Concessionário	Início	Prazo	Investimento
<b>Sector - Transportes – Rodoviário</b>					
Concessão Lusoponte	Exploração	Lusoponte, S.A.	1995	30	867,0
Concessão Norte	Exploração	AENOR, S.A.	1999	30	879,2
Concessão Oeste	Exploração	A-E Atlantico, S.A.	1999	30	453,5
Concessão Scut da Beira Interior (IP2/IP6)	Exploração	ScutVias, S.A.	1999	30	628,3
Concessão Scut da Costa de Prata (IC1/IP5)	Exploração	LusoScut Costa de Prata, S.A.	2000	30	320,7
Concessão Scut do Algarve (IC4/IP1)	Exploração	EuroScut, S.A.	2000	30	228,5
Concessão Scut Interior Norte (IP3)	Exploração	NorScut, S.A.	2000	30	504,1
Concessão Brisa	Exploração	Brisa	2000	35	2 623,8
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta (IP5)	Exploração	LusoScut Beiras Litoral e Alta, S.A.	2001	30	718,4
Concessão Scut Norte Litoral (IP9/IC1)	Exploração	EuroScut Norte, S.A.	2001	30	318,6
Concessão Scut Grande Porto (IP4/IC24)	Exploração	LusoScut, S.A.	2002	30	492,5
Concessão Litoral Centro	Exploração	Brisal, S.A.	2004	30	550,7
Concessão Grande Lisboa	Exploração	LusoLisboa, S.A.	2007	30	180,0
Sub-concessão Douro Litoral	Construção	AEDL, S.A.	2007	27	777,7
Sub-concessão AE Transmontana	Construção	A-E 21, S.A.	2008	30	535,9
Sub-concessão Douro Interior	Construção	Aenor Douro, S.A.	2008	30	641,7
Sub-concessão Tunel do Marão	Construção	A-E Marão, S.A.	2008	30	348,2
Sub-concessão Baixo Alentejo	Construção	SPER, S.A.	2009	30	381,9
Sub-concessão Baixo Tejo	Construção	AEBT, S.A.	2009	30	270,1
Sub-concessão Litoral Oeste	Construção	AELO, S.A.	2009	30	443,6
Sub-concessão Algarve Litoral	Construção	Rotas do Algarve Litoral, S.A.	2009	30	165,1
Concessão de Gestão Sist. Identificação Electrónico	Construção	SIEV - Sist. Id. Elect. de Veículos, S.A.	2009	25	n.a.
Sub-Concessão Pinhal Interior	Construção	Ascendi	2010	40	958,2
<b>Sector - Transportes – Ferroviário</b>					
Transp. Ferroviário eixo norte/sul	Exploração	Fertagus, S.A.	1999	11	900,0
Metro Sul Tejo	Exploração	MTS, S.A.	2001	30	268,7
PPP1 - Poceirão - Caia	Construção	ELOS	2010	40	1 339,0
PPP2 - Lisboa - Poceirão	Concurso			40	928,0
PPP6 AV Sinalização	Concurso			20	604,0
<b>Sector – Saúde</b>					
Gestão do Centro de Atendimento do SNS	Exploração	LCS, S.A.	2006	4	4,0
Gestão Centro Medicina Física Reabilitação Sul	Exploração	GP Saúde	2006	7	3,0
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Estabelecimento	Exploração	HPP, S.A.	2008	10	16,0
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Edifício	Exploração	TDHOSP, S.A.	2008	30	56,0
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Estabelecimento	Exploração	Escala Braga, Gestora do Estabelecimento, S.A.	2009	10	11,3
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Construção	Escala Braga, Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	122,0
Gestão H. Loures - Ent. Gestora do Edifício	Construção	HL - Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	84,6
Gestão H. Loures-Ent. Gestora Estabelecimento	Construção	SGHL - Soc. Gestora do Hospital de Loures, S.A.	2009	10	29,3
Hospital Lisboa Oriental	Concurso				377,0
Hospital Central do Algarve - Ent. Gestora do Edifício	Concurso				250,0
Hospital de Vila Franca Xira - Ent. Gestora do Edifício	Concurso				434,0
<b>Sector – Ambiente</b>					
Águas do Cávado <sup>(1)</sup>	Exploração	Águas do Cávado, S.A.	1995	30	108,2
Águas do Douro e Paiva	Exploração	Águas do Douro e Paiva, S.A.	1996	30	452,7
Águas do Minho e Lima <sup>(1)</sup>	Exploração	Águas do Minho e Lima, S.A.	2000	30	164,8
Águas do Zêzere e Côa	Exploração	Águas do Zêzere e Côa, S.A.	2000	30	286,0
Águas do Oeste	Exploração	Águas do Oeste, S.A.	2001	30	294,8
Águas de Santo André	Exploração	Águas de Santo André, S.A.	2001	30	130,3
Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro	Exploração	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, S.A.	2001	30	418,4
Águas do Algarve	Exploração	Águas do Algarve, S.A.	2001	30	457,3
Águas do Norte de Alentejano	Exploração	Águas do Norte de Alentejano, S.A.	2001	30	93,8
Águas do Centro	Exploração	Águas do Centro, S.A.	2001	30	177,0
Águas do Centro Alentejano	Exploração	Águas do Centro Alentejano, S.A.	2003	30	75,8



# Tribunal de Contas

*com*  
*Q. Pinto*  
*ruelby*

(em milhões de euros)

Concessão	Estado	Concessionário	Início	Prazo	Investimento
Águas do Ave <sup>(1)</sup>	Exploração	Águas do Ave, S.A.	2003	33	376,0
Águas do Mondego	Exploração	Águas do Mondego, S.A.	2004	35	232,0
Valorsul <sup>(2)</sup>	Exploração	Valorsul, S.A.	1995	25	291,5
Sanest	Exploração	Sanest, S.A.	1995	25	201,6
Algar	Exploração	Algar, S.A.	1996	25	60,7
Resulima	Exploração	Resulima, S.A.	1996	25	31,6
Suldouro	Exploração	Suldouro, S.A.	1996	25	52,9
Valorlis	Exploração	Valorlis, S.A.	1996	25	31,0
Valorminho	Exploração	Valorminho, SA	1996	25	14,1
Amarsul	Exploração	Amarsul, S.A.	1997	25	70,1
Ersuc	Exploração	Ersuc, S.A.	1997	25	87,7
Resioeste <sup>(2)</sup>	Exploração	Reviveste, S.A.	1998	25	37,0
Simlis	Exploração	Simlis, S.A.	2000	30	75,0
Simria	Exploração	Sura, S.A.	2000	30	313,7
Valnor	Exploração	Valnor, S.A.	2001	29	24,8
Simtejo	Exploração	Simtejo, S.A.	2001	30	536,3
Simarsul	Exploração	Simarsul, S.A.	2004	30	235,9
Resiestrela	Exploração	Resiestrela, S.A.	2008	30	34,1
Resinorte	Exploração	Resinorte - valorização e trat resíduos sólidos, S.A.	2009	30	190,8
Simdouro	Exploração	Simdouro - Saneamento do Grande Porto, S.A.	2009	50	72,0
<b>Sector – Hídrico</b>					
Barragem do Alqueva	Exploração	EDP	2008	35	339,0
Barragem de Foz Tua	Construção	EDP	2008	75	340,0
Barragens de Gouvães, Padreselos, Alto Tâmega, Daivões	Construção	IBERDROLA	2008	65	1 700,0
Barragens do Fridão e Alvito	Construção	EDP	2008	65	510,0
Barragem Baixo Sabor	Construção	EDP	2008	65	257,0
Barragem Girabolhos	Construção	ENDESA	2008	65	360,0
<b>Sector – Energia</b>					
Armaz. Subterrâneo de Gás Natural (Guarda)	Exploração	Transgás Armazenagem, S.A.	2006	40	29,3
Armaz. Regasificação de Gás Natural (Sines)	Exploração	REN Atlântico, S.A.	2006	40	212,0
Armaz. Subterrâneo Gás Natural (Guarda, Pombal)	Exploração	REN Armazenagem, S.A.	2006	40	114,9
Gestão Rede Nacional Transporte de Gás Natural	Exploração	REN Gasodutos, S.A.	2006	40	753,0
Distribuição Regional de Gás Natural (Lisboa)	Exploração	Lisboagás GDL Soc. Dist. Gás Natural de Lisboa, S.A.	2008	40	578,0
Distribuição Regional de Gás Natural (Centro)	Exploração	Lusitaniagás - Comp. Gás do Centro, S.A.	2008	40	289,3
Distribuição Regional de Gás Natural (Setúbal)	Exploração	Setgás - Soc. Prod. Distrib. Gás, S.A.	2008	40	159,8
Distribuição Regional de Gás Natural (Porto)	Exploração	Portgás - Soc. Prod. Distrib. Gás, S.A.	2008	40	307,4
Distribuição Regional de Gás Natural (Beiras)	Exploração	Beiragás- Companhia Gás das Beiras, S.A.	2008	40	69,2
Distribuição Regional de Gás Natural (Vale do Tejo)	Exploração	Tagusgás - Empresa Gás Vale do Tejo, S.A.	2008	40	66,5
Exploração da Rede Nac. Distribuição de elect.	Exploração	EDP-Distribuição Energia, S.A.	2006	35	1 808,3
Rede Eléctrica Nacional	Exploração	REN-Rede Eléctrica Nacional, S.A.	2007	50	1 291,7
<b>Sector – segurança</b>					
SIRESP		SIRESP - Redes digitais de Seg. e Emergência	2002	20	112,0
<b>Total</b>					<b>33 639,9</b>

(1) Através do Decreto-Lei n.º 41/2010, de 29 de Abril, foram transformadas na "Águas do Nordeste".

(2) A Valorsul e a Resioeste fundiram-se em 2010 (Decreto-Lei n.º 68/2010, de 15 de Junho).

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

No ano de 2009, iniciaram-se 11 novas parcerias, visando a implementação de investimentos em vários sectores de actividade – 5 no sector rodoviário no montante total de € 1.260,7 milhões, 4 no sector da saúde no montante total de € 247,2 milhões e 2 no sector do ambiente com a previsão de um investimento total no valor de € 262,8 milhões.

### 1.5.3.2 – Pagamentos respeitantes a parcerias público-privadas em 2009

Ao longo de 2009 as PPP envolveram pagamentos do Estado que totalizaram € 898,4 milhões, valor cerca de 62,1% superior aos encargos suportados pelo Estado com PPP em 2008<sup>1</sup>, e cobriram 95,1% dos montantes orçamentados tal como consta do quadro seguinte.

**Quadro I.14 – Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2009**

(em milhões de euros)

		Orçamentado	Executado	Desvio	Reequilíbrios	Total	Exec/OE
Concessão Scut do Algarve	Portagens virtuais	43,3	43,3			43,3	100%
Concessão Scut da Beira Interior	Portagens virtuais	138,6	138,6			138,6	100%
Concessão Scut Interior Norte	Portagens virtuais	109,1	109,2	0,1		109,2	100%
Concessão Scut da Costa de Prata	Portagens virtuais	72,1	72,1			72,1	100%
Concessão Scut Grande Porto	Portagens virtuais	79,8	79,8			79,8	100%
Concessão Scut Norte Litoral	Portagens virtuais	42,6	42,6			42,6	100%
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta	Portagens virtuais	162,3	162,3			162,3	100%
Sub-concessão Douro Litoral	Portagens reais				0,7	0,7	n.a.
Concessão Lusoponte	Portagens reais	21,5			21,5	21,5	100%
Concessão Grande Lisboa	Portagens reais	4,4			1,9	1,9	43%
Oeste (AEA)	Portagens reais	16,0			2,1	2,1	13%
Eixo Ferroviário Norte Sul	Concessões ferroviárias	10,5	8,1	-2,4		8,1	77%
Metro Sul do Tejo	Concessões ferroviárias	77,5	0,0	-77,5	81,1	81,1	105,5%
Hospital de Cascais	Concessões Saúde	43,8	43,9	0,1		43,9	100%
Centro Medicina Física e Reabilitação do Sul	Concessões Saúde	5,3	5,6	0,3		5,6	106%
Centro Atendimento do SNS	Concessões Saúde	12,1	18,8	5,3		18,8	155%
Hospital de Braga	Concessões Saúde	64,8	28,1	-36,7		28,1	43%
SIRESP - Sistema Integrado de Rede de Emerg. Segurança Portugal	Concessões Segurança	41,0	38,7	-2,3		38,7	94%
<b>Total</b>		<b>944,7</b>	<b>791,1</b>	<b>-153,6</b>	<b>107,3</b>	<b>898,4</b>	<b>95,1%</b>

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

### 1.5.3.3 – Previsão dos encargos plurianuais com PPP

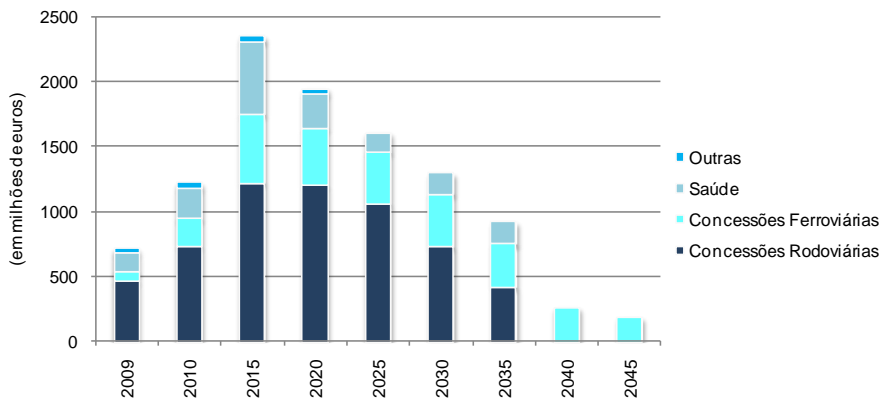
No Gráfico I.26 pode observar-se a previsão dos encargos plurianuais decorrentes das PPP acordadas. Até 2050, prevê-se que estes encargos totalizem € 48.274,9 milhões, sendo 2015 o ano com maior volume de encargos. No entanto, estes dados devem ser analisados com a devida prudência, uma vez que se baseiam na última informação disponibilizada pela DGTF e que reporta a 2008. Deve-se sublinhar que a previsão de encargos plurianuais com PPP, relativamente ao ano de 2009, sofreu diversas alterações que conduziram, na prática, a uma redução acentuada dos encargos líquidos anuais com PPP em resultado da introdução de portagens em todas as concessões SCUT (a partir de 2011), bem como do diferimento de prazos ocorridos em importantes projectos de PPP da área da saúde (como é o caso, por exemplo, do Hospital de Vila Franca de Xira) e do adiamento de outras PPP face à actual crise económico-financeira. Destaca-se, neste domínio, os adiamentos da “PPP2” relativos ao troço de alta velocidade e da concessão Auto-estradas do Centro.

<sup>1</sup> Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008.



*com  
Q. J. J. J.  
m. e. b. j.*

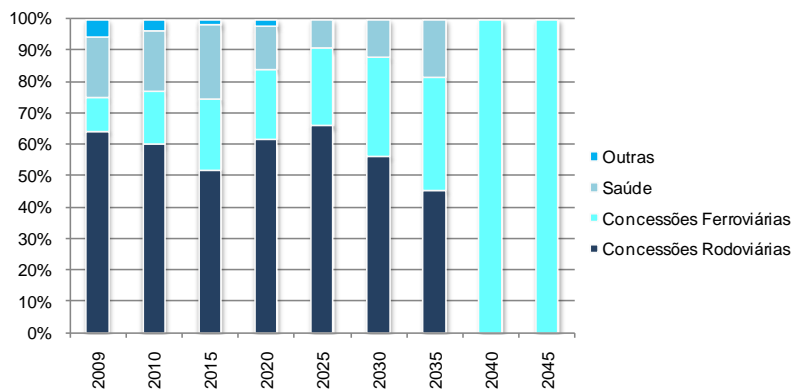
Gráfico I.26 – Gastos previstos com PPP



Fonte: DGTF (Relatório do GASEPC), 2009.

É de salientar que, conforme se observa no gráfico abaixo, 60% deste montante de encargos orçamentais deriva das concessões rodoviárias e 27% das concessões ferroviárias.

Gráfico I.27 – Distribuição dos gastos previstos com PPP



Fonte: DGTF (Relatório do GASEPC), 2009.

**ANEXO**

**Quadro I.15 – Portugal – principais indicadores económicos**

	Unidades	2007	2008	2009
<b>Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)</b>				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	168 737	171 933	167 652
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	2,4	0	-2,6
Procura Interna	t.v. real, %	2,0	1,2	-3,0
Consumo Privado	t.v. real, %	2,4	1,8	-1,0
Consumo Público	t.v. real, %	0,5	0,8	2,9
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	2,0	-0,3	-14,1
Exportações de bens e serviços	t.v. real, %	7,6	-0,3	-11,8
Importações de bens e serviços	t.v. real, %	5,5	2,8	-10,9
<b>Rendimento e Poupança (2)</b>				
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	5,2%	1,7%	-2,8%
Taxa de Poupança Interna	% PIB	12,4%	10,2%	8,6%
Sector Privado	% PIB	12,5%	11,2%	15,0%
Particulares	% do Rend. Disp.	6,1%	6,4%	8,8%
Administrações Públicas	% do PIB	-0,1%	-1%	-6,4%
<b>Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)</b>				
Inflação (IPC)	t.v. média, %	2,5%	2,6%	-0,8%
Deflador do PIB	t.v., %	3%	2%	1,2%
Deflador das Exportações	t.v., %	2,8%	3,2%	-4,7%
Remunerações Nominais por Trabalhador	t.v. média, %	3,4%	3,1%	3,4%
Custos Unitários do Trabalho	t.v. média, %	1,5%	3,5%	3,5%
<b>Mercado de Trabalho (3)</b>				
População Activa	Milhares	5 618,3	5 624,9	5 582,7
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	5 169,7	5 197,8	5 054,1
Taxa de Actividade	% Pop. Total	62,6%	62,5%	61,9%
Taxa de Desemprego	% Pop. Activa	8,0%	7,6%	9,5%
<b>Finanças Públicas (4)</b>				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-2,8	-2,9	-9,3
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,2	0,5	-6,5
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	62,7	65,3	76,1
<b>Balança de Pagamentos (5)</b>				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-8,1%	-10,4%	-9,4%
Balança Corrente	% PIB	-9,4%	-12%	-10,3%
Balança de Mercadorias	% PIB	-10,8%	-12,8%	-10,5%
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-6,7%	-8,8	-6,8%
Balança de Capital	% PIB	1,3%	1,6%	0,8%
<b>Taxas de Juro (3)</b>				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	Em % (Dezembro)	4,8%	3,3%	0,7%
Taxa de Rendibilidade das OT de taxa fixa a 10 anos	Em % (Dezembro)	4,5%	4%	3,9%
<b>Taxas de Juro Bancárias</b>				
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	6,2%	6,1%	6,3%
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	5,5%	5,9%	2%
<b>Agregados de Crédito Bancário (5)</b>				
Crédito ao Sector não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	10,7%	7,7%	2,2%
Crédito a Sociedades não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	11,2%	10,5%	1,9%
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	9%	4,6%	2,3%
<b>Índice de Cotação de Acções (PSI-20) (5)</b>				
	t.v. hom. (Dez.)	16%	-42,1%	33,7%

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

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2.º Trimestre de 2010.

(2) Fonte: Pordata e OCDE, Main Economic Indicators, 2010.

(3) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2009.

(4) Fonte: INE – Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2010.

(5) Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Outubro 2010.





**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO II***

*CONTA GERAL DO ESTADO DE  
2009 - SÍNTESE*





*Handwritten signature in blue ink.*

## II – CONTA GERAL DO ESTADO DE 2009 – SÍNTESE

Neste capítulo dá-se conta, de forma sucinta, dos valores que a Conta Geral do Estado de 2009 apresenta sobre a execução orçamental da administração central – serviços integrados e serviços e fundos autónomos – e da Segurança Social, bem como das explicações que ali são adiantadas para as principais diferenças e variações resultantes do confronto com as previsões constantes do orçamento final para aquele ano e com os valores da execução orçamental apresentados na Conta Geral do Estado de 2008. Nos mesmos termos, apresentam-se, igualmente, os valores indicados no mapa da Conta relativo à “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, bem como à sua evolução no triénio 2007-2009.

A exposição a que aqui se procede tem, pois, carácter introdutório relativamente ao juízo que o Tribunal faz dessa informação, nos Capítulos III – Apreciação da actividade financeira da administração central e IV – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social.

### 2.1 – Execução orçamental por subsectores

#### 2.1.1 – Serviços integrados

No quadro seguinte dá-se conta, em síntese, dos valores constantes da CGE/2009 das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas pelos serviços integrados no decurso de 2009, confrontando-as com o respectivo orçamento final e com a execução orçamental de 2008.

Quadro II.1 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
<b>Receitas correntes</b>	<b>38 481</b>	<b>34 498</b>	<b>33 799</b>	<b>Despesas correntes</b>	<b>43 172</b>	<b>45 980</b>	<b>45 020</b>
Impostos directos	15 305	13 635	13 489	Despesas com pessoal	13 915	11 606	11 484
IRS	9 334	9 004	8 951	Transferências correntes	21 468	26 097	25 955
IRC	5 952	4 623	4 540	Administração Central	10 624	14 359	14 307
Outros	19	8	-2	Segurança Social	6 373	7 051	7 040
Impostos indirectos	20 291	17 266	17 164	Outras	4 471	4 688	4 609
IVA	13 428	10 889	10 846	Subsídios	1 146	802	785
ISP	2 532	2 452	2 434	Outras	6 644	7 476	6 795
Outros	4 331	3 925	3 846	<b>Despesas de capital efectivas</b>	<b>3 399</b>	<b>25 998</b>	<b>5 581</b>
Outras receitas correntes	2 885	3 597	3 146	Transferências de capital	2 089	3 166	3 087
<b>Receitas de capital efectivas</b>	<b>1 640</b>	<b>1 061</b>	<b>334</b>	Administração central	607	1 415	1 372
Transferências de capital	106	263	71	Outras	1 482	1 751	1 715
Outras receitas de capital	1 534	798	264	Activos financeiros	573	21 613	1 827
<b>Outras receitas</b>	<b>735</b>	<b>635</b>	<b>693</b>	Outras despesas de capital	738	1 219	667
<b>Receitas efectivas</b>	<b>40 856</b>	<b>36 194</b>	<b>34 826</b>	<b>Despesas efectivas</b>	<b>46 572</b>	<b>71 978</b>	<b>50 600</b>
Passivos financeiros	91 987	125 977	87 937	Passivos financeiros	86 272	90 193	72 163
<b>Total</b>	<b>132 843</b>	<b>162 171</b>	<b>122 763</b>	<b>Total</b>	<b>132 843</b>	<b>162 171</b>	<b>122 763</b>

Fonte: CGE/2008, Volume I, Quadros 11, 38 e 39 e Mapa I, CGE/2009, Volume I, Quadros 21 e 43.

Como pode observar-se, o montante total das receitas arrecadadas foi significativamente inferior ao valor previsto no orçamento final, € -39.408 milhões, o que representa uma taxa de execução de

75,7%. Este resultado deveu-se no essencial às receitas provenientes da emissão de dívida, inscritas em “Passivos financeiros”, relativamente às quais se registaram entradas no valor de € 87.937 milhões, apenas 69,8% do montante previsto, que era de € 125.977 milhões. Com efeito, no tocante às receitas efectivas, a taxa de execução foi bem mais elevada, cifrando-se em 96,2%, em resultado de um valor de execução de € 34.826 milhões face a uma verba de € 36.194 milhões inscrita no orçamento final.

Este elevado grau de execução das receitas efectivas explica-se na sua totalidade pelo que se verificou relativamente às receitas correntes<sup>1</sup>, que atingiram uma execução de 98% do orçamentado, em especial devido às receitas fiscais, cuja cobrança atingiu cerca de 99% do previsto, quer no tocante aos impostos directos quer aos impostos indirectos. Já as receitas de capital se situaram muito abaixo das previsões orçamentais, com uma taxa de execução global de apenas 31,5%, tendo a receita arrecadada sido inferior à prevista em € 727 milhões.

Do lado das despesas, constata-se um elevado grau de execução das despesas correntes, 97,9%, com destaque para as “Despesas com pessoal” e as “Transferências correntes”, com taxas de 99,0% e 99,5%, respectivamente.

Contudo, no referente às despesas de capital efectivas (sem passivos financeiros), a taxa de execução foi muito baixa, 21,5%, o que resultou, na sua quase totalidade, do que se verificou na rubrica “Activos financeiros”, em que foi inscrita uma verba de € 21.613,4 milhões para fazer face a eventuais necessidades de apoio ao sector bancário, da qual foram utilizados € 1.827 milhões, correspondendo a apenas 8,5% daquela dotação. Deste modo, a taxa de execução da despesa efectiva veio a fixar-se em 70,3% e a da despesa total em 75,7%.

Quanto às variações na execução orçamental de 2009 comparativamente com 2008, verificou-se, relativamente às receitas, uma redução de 14,8%, € 6.030,1 milhões, das receitas efectivas, justificada pelo efeito conjugado de quebras de 12,2%, € 4.682,2 milhões, nas receitas correntes, e de 79,6%, € 1.305,7 milhões, nas receitas de capital.

A quebra verificada nas receitas correntes ficou a dever-se, naturalmente, dado o seu peso nas receitas do Estado, ao comportamento das receitas fiscais, que sofreram uma redução de 14%, € 4.970,3 milhões, com diminuições de 11,9%, € 1.815,9 milhões, e de 15,5% €, 3.154,4 milhões, na cobrança de impostos directos e de impostos indirectos, respectivamente.

Quanto aos primeiros, a maior quebra registou-se no IRC, - 23,7%, em que se fizeram sentir mais fortemente os efeitos da evolução económica desfavorável a que se assistiu ao longo do ano, enquanto no IRS foi significativamente menos acentuada, - 4,1%. No tocante ao IRS, aliás, é de referir que se teria mesmo observado um ligeiro aumento relativamente ao ano de 2008, caso não tivesse havido uma alteração na contabilização das transferências da parte do imposto afecta aos municípios – de operações orçamentais para operações extra-orçamentais – que passou a processar-se por abate à receita, quando anteriormente essas verbas eram incluídas na receita cobrada e as entregas registadas do lado da despesa como transferências.

Nos impostos indirectos registou-se, como já se referiu, uma redução ainda mais importante, destacando-se a quebra de receitas do IVA, o imposto que mais rapidamente reflecte as alterações da conjuntura económica, e que atingiu 18,9%, € 2.544,1 milhões, verificando-se no conjunto dos

---

<sup>1</sup> O valor negativo, em 2009, da receita cobrada de impostos directos, “Outros”, € -2 milhões, explica-se pela restituição de receita cobrada indevidamente em anos anteriores, cujo montante, de acordo com os procedimentos em vigor, é abatido ao saldo existente na rubrica onde foi contabilizada a referida cobrança indevida, tendo resultado desta operação um valor negativo, dado o montante restituído ter excedido o cobrado.



## Tribunal de Contas

restantes impostos indirectos, com excepção do ISP, uma diminuição das receitas de 11,8%, € 512,3 milhões, e no ISP uma descida moderada de 3,9%, € 98 milhões.

Por sua vez, a receita de capital sofreu uma fortíssima quebra, de 79,6%, € 1.306 milhões, imputável na sua totalidade ao comportamento das “Outras receitas de capital”, em que se verificou uma redução da receita arrecadada de 82,8%, € 1.270 milhões, cujos motivos, contudo, se desconhecem, porquanto a Conta Geral do Estado de 2009 não apresenta qualquer explicação para o facto<sup>1</sup>.

Relativamente à despesa efectiva, assistiu-se a um aumento de 8,6%, € 4.028,2 milhões, imputável, na sua maior parte às despesas de capital, onde se verificou um crescimento de 64,2%, € 2.181,6 milhões, enquanto a despesa corrente registou um aumento de 4,3%, no valor de € 1.847,6 milhões.

Relativamente às despesas correntes, os valores constantes do quadro anterior indicam uma importante redução das “Despesas com pessoal”, de 17,5%, € 2.430,8 milhões, a par de um significativo aumento das “Transferências correntes”, com um acréscimo de 20,9%, em resultado, no essencial, das transferências para outras entidades da administração central, com um acréscimo de 34,7%, no montante de € 3.682,5 milhões, e para a segurança social, com um acréscimo de 10,5%, no montante de € 666,8 milhões.

Todavia, estas variações são em grande parte aparentes, porquanto decorrem principalmente da reclassificação, de “Despesas com pessoal” para “Transferências correntes”, das entregas à Caixa Geral de Aposentações de verbas inscritas no Orçamento do Estado.

Deste modo, em termos comparáveis, o que obrigaria a alguns outros ajustamentos de menor importância, ter-se-ia verificado um aumento de 1,5% das “Despesas com pessoal”, enquanto o aumento das “Transferências correntes” seria de apenas de 7,8% e de 8,1% no tocante às transferências para outras entidades da administração central.

De assinalar ainda, nas despesas correntes, a diminuição em “Subsídios”, -31,4%, € 360,3 milhões, justificada por despesas de carácter excepcional realizadas em 2008, parcialmente compensadas por operações também excepcionais realizadas em 2009, relacionadas com compensações no âmbito das tarifas energéticas, e também, em 2009, pela concessão de incentivos à utilização de energias renováveis no âmbito do programa orçamental “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”.

No referente às despesas de capital efectivas, observou-se um aumento de 64,2%, € 2.181,4 milhões, devido, principalmente, a um forte acréscimo das despesas com “Activos financeiros”, de 219%, € 1.254,3 milhões, mas também das “Transferências de capital”, que aumentaram 47,8%, € 998,1 milhões. Relativamente aos “Activos financeiros”, destaca-se o aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos em € 1.000 milhões, para reforço de fundos próprios, sendo também de referir a concessão de empréstimos às autarquias no montante de € 201,6 milhões, no âmbito do “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado”, e dotações de capital relacionadas com o processo de empresarialização de hospitais, no valor de € 188,4 milhões.

Quanto às transferências de capital, destinaram-se, maioritariamente, ao financiamento de projectos no âmbito do Ministério da Educação, € 444,7 milhões, e ao IAPMEI, € 300 milhões, para realização e reforço de capitais de diversas entidades públicas.

---

<sup>1</sup> Sobre esta matéria, apenas se encontra na Conta a afirmação de que “Para o desempenho negativo das “Outras receitas de capital”, foi determinante o pagamento de restituições por organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (32,2 M€)...”.

## 2.1.2 – Serviços e fundos autónomos

O quadro seguinte apresenta a execução orçamental deste subsector em 2009, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução orçamental de 2008.

**Quadro II.2 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos**

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
<b>Receitas correntes</b>	<b>26 875</b>	<b>29 373</b>	<b>27 498</b>	<b>Despesas correntes</b>	<b>26 573</b>	<b>29 765</b>	<b>27 151</b>
Contribuições para a CGA	6 161	3 924	3 797	Despesas com pessoal	3 556	3 641	3 277
Taxas, multas e outras penalidades	1 564	1 690	1 396	Aquisição de bens e serviços	7 586	8 971	8 161
Transferências correntes	17 508	21 699	20 696	Transferências correntes	14 172	15 203	14 426
Administração central	15 011	18 788	18 598	Administração central	5 340	5 413	5 134
Outras transferências	2 498	2 911	2 097	Outras transferências	8 832	9 790	9 293
Outras receitas correntes	1 642	2 060	1 609	Outras despesas correntes	1 259	1 951	1 287
<b>Receitas de capital</b>	<b>2 721</b>	<b>5 169</b>	<b>3 505</b>	<b>Despesas de capital</b>	<b>2 748</b>	<b>6 855</b>	<b>3 663</b>
Venda de bens de investimento	204	90	37	Aquisição de bens de capital	502	986	354
Transferências de capital	1 763	3 324	2 563	Transferências de capital	1 400	3 011	1 969
Administração central	748	1 606	1 526	Administração central	270	532	385
Outras transferências de capital	1 015	1 718	1 037	Outras transferências	1 130	2 479	1 583
Outras	754	1 755	905	Activos financeiros	733	2 575	1 093
<b>Outras receitas</b>	<b>3 604</b>	<b>3 861</b>	<b>3 833</b>	<b>Outras despesas de capital</b>	<b>112</b>	<b>282</b>	<b>247</b>
<b>Total</b>	<b>33 199</b>	<b>38 403</b>	<b>34 836</b>	<b>Total</b>	<b>29 321</b>	<b>36 620</b>	<b>30 814</b>

Fonte: CGE/2008, Volume I, Quadros 108 e 109, CGE/2009, Volume I, Quadros 69 e 70.

Em termos globais, a taxa de execução do orçamento das receitas foi de 90,7% em 2009, tendo a receita arrecada sido inferior em € 3.567 milhões à prevista no orçamento final, verificando-se nas receitas correntes uma taxa de execução de 93,6%, enquanto nas receitas de capital foi de apenas 67,8%, atingindo 99,3% nas “Outras receitas”.

No tocante às receitas correntes, a relativamente elevada taxa de execução ficou a dever-se às “Contribuições para a CGA”, em que a execução representou 96,7% do orçamentado, e, principalmente, às “Transferências correntes”, embora com uma mais baixa taxa de execução, 95,4%, € -1.004 milhões do que o valor previsto, dado tratar-se da rubrica com maior peso nas receitas deste subsector, representando 75,3% das receitas correntes e 59,4% da receita total.

Nas receitas de capital, a execução das “Transferências de capital”, situou-se acima da média, com uma taxa de 77,1%, tendo sido as rubricas com pior desempenho os “Passivos financeiros”, 67,3%, € -122,8 milhões, destacando-se, porém, pela negativa, a rubrica “Outras receitas de capital”, que registou uma taxa de execução de apenas 0,3%, inferior em € 651 milhões ao previsto, sendo no entanto de assinalar que é já habitual a pesada sobreorçamentação nesta rubrica.

Nas despesas verificaram-se taxas de execução ainda mais baixas, 91,2% nas despesas correntes e 53,4% nas despesas de capital, observando-se em termos globais uma taxa de execução de 84,1%, significando que, de uma dotação total de € 36.620 milhões, ficaram por utilizar € 5.806 milhões.

Comparativamente com a execução orçamental deste subsector em 2008, observou-se, nas receitas, um aumento de 4,9%, € 1.637 milhões, para o que contribuíram as receitas correntes com um aumento de 2,3%, € 623 milhões, e as receitas de capital com um aumento de 28,8%, € 784 milhões.



No que se refere às receitas correntes, resulta do quadro anterior uma importante quebra das “Contribuições para a CGA”, que se teria cifrado em 38,4%, € -2.364 milhões, a par de um forte aumento das “Transferências correntes”, de 18,2%, € 3.188 milhões. No entanto, estas variações resultam no essencial da reclassificação das verbas entregues à Caixa Geral de Aposentações, já referida aquando da análise da despesa dos serviços integrados, que até 2008 eram inscritas na rubrica “Contribuições para a CGA” – pelo que na óptica daquela despesa integravam as “Despesas com pessoal” – e em 2009 passaram a ser registadas como “Transferências correntes”.

Assim, abstraindo dos efeitos daquela reclassificação, verificar-se-ia um aumento das “Contribuições para a CGA” de € 593 milhões, em consequência da alteração introduzida pelo art.º 41.º da Lei do Orçamento para 2009 ao Estatuto da Aposentação, que alargou aos serviços integrados do Estado a obrigação de contribuição da entidade patronal para a CGA, em 7,5% da remuneração sujeita a desconto de quota, dos trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública.

Por sua vez, o aumento das “Transferências correntes” da administração central teria sido de € 466 milhões, resultante na sua maior parte de transferências para o Serviço Nacional de Saúde, no montante de € 380 milhões. A redução em “Outras transferências” foi consequência, sobretudo, do recebimento pelo IFAP, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, em 2008, do adiantamento da União Europeia na sequência da aprovação do novo Quadro Comunitário de Apoio.

No tocante às receitas de capital, destacam-se a redução da “Venda bens de investimento”, em 81,8%, € 167 milhões, e o aumento de 45,4%, € 800 milhões, das “Transferências de capital”, na sua maior parte provenientes do orçamento dos serviços integrados e destinadas ao Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, para financiamento de projectos no âmbito dos programas IIE e e-escola, e ao IAPMEI, também para financiamento de projectos do programa IIE.

Do lado da despesa, assistiu-se, comparativamente com 2008, a um crescimento de 5,1%, € 1.494 milhões, para o que contribuíram as despesas correntes com um acréscimo de 2,2%, € 578 milhões, e as despesas de capital com um acréscimo de 33,3%, € 915 milhões.

Nas despesas correntes, nota-se uma redução das “Despesas com pessoal”, de 7,8%, € 279 milhões, que resultou da saída de diversos organismos deste subsector durante o ano de 2009.

No entanto, em termos globais, esta redução foi mais do que compensada pelos aumentos registados na “Aquisição de bens e serviços correntes”, de 7,6%, € 575 milhões, decorrente de despesas realizadas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, relacionadas, designadamente, com a transformação de hospitais que integravam o sector público administrativo em hospitais EPE, e a consequente celebração de novos contratos-programa, e das transferências correntes para as famílias, efectuadas pela Caixa Geral de Aposentações, incluídas em “Outras transferências”, em que se verificou um aumento de 5,2%, € 461 milhões, na sequência do aumento do número de pensionistas e da actualização das pensões.

Quanto às despesas de capital, é de assinalar a diminuição em “Aquisição de bens de capital”, - 29,5%, € 148 milhões, e, em sentido inverso, o aumento das “Transferências de capital”, com um aumento total de 40,6%, € 569 milhões, dos quais € 450 milhões referentes a transferências para entidades não pertencentes à administração pública, destinadas, maioritariamente, ao financiamento de acções no âmbito dos programas IIE e e-escola, € 267 milhões, à Empresa de Desenvolvimento de Infraestruturas do Alqueva, SA, EDIA, € 103 milhões, e ao reforço do capital estatutário de Hospitais, EPE, € 66 milhões.

Destaque ainda para os aumentos nos “Activos financeiros”, 49%, € 360 milhões, e nas “Outras despesas de capital”, 121%, € 135 milhões, para os quais, contudo a Conta Geral do Estado de 2009 não apresenta qualquer explicação.

### 2.1.3 – Segurança Social

No quadro seguinte dá-se conta da execução orçamental deste subsector em 2009, comparando-o com o respectivo orçamento final e com a execução de 2008, tendo em atenção os valores apresentados nas respectivas Contas Gerais do Estado.

**Quadro II.3 – Execução orçamental da Segurança Social**

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
<b>Receitas correntes</b>	<b>21 450</b>	<b>22 880</b>	<b>22 677</b>	<b>Despesas correntes</b>	<b>19 965</b>	<b>22 288</b>	<b>22 166</b>
Contribuições para a Seg. Social	13 082	13 088	13 132	Despesas com pessoal	364	377	367
Transferências correntes	7 820	9 119	9 053	Aquisição de bens e serviços	107	123	112
Administração central	7 206	7 921	7 877	Transferências correntes	18 863	20 671	20 635
Resto do mundo	453	1 035	1 014	Famílias	16 879	18 546	18 534
Outras	161	162	162	Instituições sem fins lucrativos	1 251	1 344	1 326
Outras receitas correntes	548	673	493	Outras	732	780	775
<b>Receitas de capital</b>	<b>5 203</b>	<b>8 475</b>	<b>6 831</b>	Subsídios	600	1 098	1 035
Activos financeiros	5 172	8 307	6 726	Outras despesas correntes	395	519	495
Outras receitas de capital	31	168	105	<b>Despesas de capital</b>	<b>6 836</b>	<b>10 342</b>	<b>7 412</b>
<b>Outras receitas</b>	<b>1 544</b>	<b>1 963</b>	<b>1 951</b>	Transferências de capital	41	102	76
Reposições não abatidas	169	168	155	Activos financeiros	6 763	10 088	7 220
Saldo do ano anterior	1 375	1 796	1 796	Outras	33	152	116
<b>Total</b>	<b>28 197</b>	<b>33 318</b>	<b>31 459</b>	<b>Total</b>	<b>26 801</b>	<b>32 630</b>	<b>29 577</b>

Fonte: CGE/2008, Volume I, Mapas X e XII, CGE/2009, Volume I, Mapas X, XII e XXII.

Em 2009, as receitas arrecadadas pela Segurança Social totalizaram € 31.459 milhões, 94,9% do previsto no orçamento final, tendo-se verificado taxas de execução de 99,8% nas receitas correntes, de 99,4% nas “Outras receitas” – que compreendem o “Saldo da gerência anterior”, na parte aplicada em despesa, e as “Reposições não abatidas nos pagamentos” – e de apenas 80,6% nas receitas de capital.

Observaram-se taxas de execução elevadas em todas as rubricas que integram as receitas correntes e as “Outras receitas”, enquanto nas receitas de capital se assistiu a um baixo grau de execução da rubrica com maior peso relativo, os “Activos financeiros”, em que a receita arrecadada, € 6.726 milhões, representou 81% da prevista no orçamento final.

Do lado da despesa registou-se igualmente uma alta taxa de execução das despesas correntes, 99,5% em termos globais, significativamente mais reduzida no referente às despesas de capital, em que não ultrapassou 71,7%. Também neste caso, a baixa execução das despesas de capital se ficou a dever aos “Activos financeiros”, cujas receitas representaram 97,4% do total deste agrupamento, e em que, de uma dotação final de € 10.088 milhões, ficaram por aplicar € 2.868 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução de 71,6%.

Comparativamente com 2008, as receitas totais aumentaram 11,6%, € 3.262 milhões, com acréscimos de 5,7%, € 1.227 milhões, nas receitas correntes, de 31,3%, € 1.628 milhões, nas receitas de capital, e de 26,3%, € 407 milhões, nas “Outras receitas”.





O aumento das receitas correntes resultou na sua totalidade das “Transferências correntes”, em que se verificou um crescimento de 15,8%, € 1.233 milhões, repartido pelas transferências da administração central, + 9,3%, € 671 milhões, e do resto do mundo, + 123,8%, € 561 milhões.

Nas receitas de capital, o aumento registado foi consequência, integralmente, do desempenho dos “Activos financeiros”, em que a receita arrecadada foi superior em 30,1%, € 1.555 milhões, à de 2008, e, nas “Outras receitas”, do aumento do “Saldo do ano anterior”, que atingiu 30,6%, € 421 milhões.

A despesa registou um acréscimo de 10,4%, € 2.776 milhões, imputável, na sua maior parte, às despesas correntes, que cresceram 11%, € 2.201 milhões, enquanto as despesas de capital tiveram um aumento de 8,4%, € 575 milhões.

O crescimento das despesas correntes decorreu principalmente das transferências para as famílias, que registaram um aumento de 9,8%, € 1.655 milhões, e dos “Subsídios”, com um aumento de 72,6%, € 436 milhões.

Por seu turno, o acréscimo das despesas de capital foi resultado, em especial, do aumento da despesa com “Activos financeiros”, em que se verificou um crescimento de 6,8%, € 457 milhões, mas também das “Transferências de capital”, que registaram um crescimento de 85,8%, no valor de € 35 milhões.

## 2.2 – Conta consolidada da administração central e da segurança social

No quadro seguinte 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 2009, excluindo os movimentos de verbas internos a cada subsector, e entre subsectores, e evidenciando os principais agregados da receita e da despesa e os saldos registados no final do ano<sup>1</sup>.

Quadro II.4 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. Central	Segurança Social	Adm. Central e Seg. Social
Receitas correntes	34 137	23 284	42 364	22 832	56 987
Despesas correntes	45 012	22 835	52 790	22 166	66 747
<b>Saldo corrente</b>	<b>-10 875</b>	<b>448</b>	<b>-10 426</b>	<b>666</b>	<b>-9 760</b>
Receitas de capital	571	2 433	1 590	17	1 591
Despesas de capital	3 754	2 252	4 591	104	4 679
<b>Saldo de capital</b>	<b>-3 183</b>	<b>181</b>	<b>-3 001</b>	<b>-87</b>	<b>-3 088</b>
<b>Saldo global sem activos financeiros</b>	<b>-14 057</b>	<b>630</b>	<b>-13 428</b>	<b>579</b>	<b>-12 848</b>
(em percentagem do PIB)	-8,6%	0,4%	-8,2%	0,4%	-7,9%
<b>Saldo primário</b>	<b>-9 051</b>	<b>641</b>	<b>-8 410</b>	<b>582</b>	<b>-7 827</b>
(em percentagem do PIB)	-5,5%	0,4%	-5,1%	0,4%	-4,8%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1 717	450	2 166	493	2 660
<b>Saldo global incluindo activos financeiros</b>	<b>-15 774</b>	<b>180</b>	<b>-15 594</b>	<b>86</b>	<b>-15 508</b>
(em percentagem do PIB)	-9,6%	0,1%	-9,5%	0,1%	-9,5%

Fonte: CGE/2009, Volume I, Quadro 13.

<sup>1</sup> Cfr. Volume II, Cap. XIII.

Como pode observar-se, em 2009 o défice da administração central e da Segurança Social (saldo global incluindo activos financeiros) atingiu € 15.508 milhões, representando -9,5% do PIB. Este resultado explica-se pelo saldo negativo dos serviços integrados, € - 15.774 milhões, apresentando os serviços autónomos e a Segurança Social saldos positivos de € 180 e € 86 milhões, respectivamente. O saldo global sem activos financeiros e o saldo primário representaram -7,9% e -4,8% do PIB, respectivamente.

**Quadro II.5 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2007-2009 (óptica da contabilidade pública)**

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
<b>Receitas correntes</b>	<b>63 201,7</b>	<b>64 256,5</b>	<b>56 987,0</b>
Impostos directos	14 783,6	15 327,5	13 513,7
Impostos indirectos	21 820,8	21 295,2	18 209,8
Contribuições para a segurança social, ADSE e CGA	18 687,2	19 447,7	17 159,8
Transferências correntes, das quais:	2 373,7	2 508,4	2 633,1
Outros subsectores	25,3	21,4	61,6
Resto do mundo - UE	1 759,9	1 915,8	2 266,7
Outras receitas correntes	5 536,4	5 677,8	5 470,5
<b>Despesas correntes</b>	<b>64 052,0</b>	<b>66 592,8</b>	<b>66 746,8</b>
Pessoal	17 870,2	17 880,9	15 174,2
Bens Serviços e Outras Despesas Correntes	9 368,7	9 725,3	10 150,4
Juros e outros encargos	4 740,9	4 907,6	5 020,9
Transferências correntes, das quais:	29 753,2	31 346,4	33 727,1
Outros subsectores	2 036,6	2 133,0	2 045,2
Resto do mundo - UE	1 620,9	1 642,3	1 829,7
Subsídios	2 319,0	2 732,6	2 674,2
<b>Saldo corrente</b>	<b>-850,3</b>	<b>-2 336,3</b>	<b>-9 759,8</b>
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 378,7</b>	<b>3 074,8</b>	<b>1 590,5</b>
Transferências de capital, das quais:	808,5	1 053,1	1 056,0
Outros subsectores	8,0	7,1	3,1
Resto do mundo - UE	757,8	989,0	997,3
Outras receitas de capital	570,2	2 021,7	534,4
<b>Despesas de capital</b>	<b>4 076,7</b>	<b>3 926,2</b>	<b>4 678,8</b>
Aquisição de bens de capital	1 250,1	1 245,1	1 036,9
Transferências de capital, das quais:	2 802,6	2 637,5	3 358,0
Outros subsectores	1 473,0	1 473,6	1 604,6
Resto do mundo - UE	0,3	1,3	0,1
Outras despesas de capital	23,9	43,6	283,9
<b>Saldo global</b>	<b>-3 548,2</b>	<b>-3 187,7</b>	<b>-12 848,2</b>
(em percentagem do PIB)	-2,2	0,0	-7,9
<b>Saldo primário</b>	<b>1 192,7</b>	<b>1 719,9</b>	<b>-7 827,3</b>
(em percentagem do PIB)	-0,7	0,0	-4,8
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1 244,6	2 269,6	2 659,6
<b>Saldo global incluindo activos financeiros</b>	<b>-4 792,8</b>	<b>-5 457,3</b>	<b>-15 507,7</b>
(em percentagem do PIB)	-2,9	-3,3	-9,5

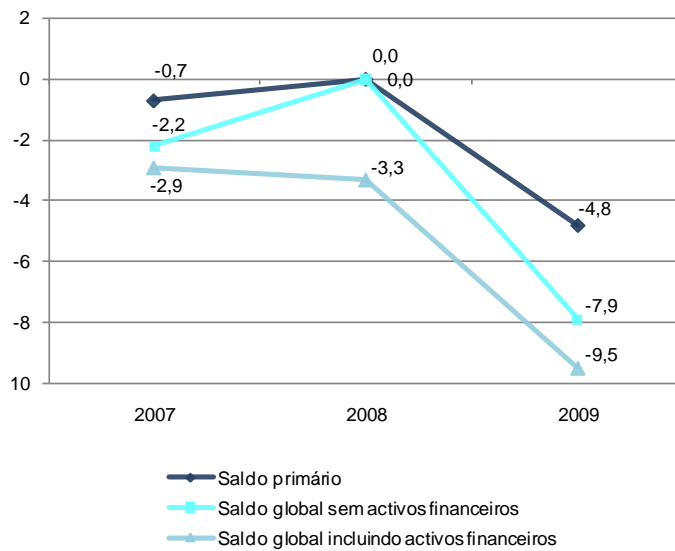
Fonte: Contas Gerais do Estado de 2007, 2008 e 2009, Quadros 5, 1 e 13, respectivamente.

O gráfico seguinte ilustra a trajetória dos saldos identificados no quadro anterior, sendo visível, em 2008, uma ligeira recuperação do saldo primário e uma melhoria do saldo global sem activos financeiros, a par de uma quebra do saldo global com activos financeiros, e, em 2009, o afundamento generalizado destes saldos, em especial do saldo global com activos financeiros, isto é, do défice orçamental.



*com  
Q. J. J. J.  
m. e. b. j.*

Gráfico II.1 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % PIB (óptica da contabilidade pública)



Fonte: Contas Gerais do Estado de 2007, 2008 e 2009, Quadros 5, 1 e 13, respectivamente.



Tribunal de Contas

---

***CAPÍTULO III***

*APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE  
FINANCEIRA DA  
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL*





### III – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Este Parecer segue a sistematização e os conceitos utilizados na CGE, 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 central<sup>1</sup>. Assim, neste capítulo apresenta-se a análise da actividade financeira da administração central em 2009, 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. A análise da actividade financeira do subsector da segurança social é feita no capítulo IV.

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, eficiência e eficácia da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

#### 3.1 – Processo Orçamental

##### A) Visão global

A Lei do Orçamento do Estado para 2009<sup>2</sup> foi aprovada pela Assembleia da República em 28 de Novembro de 2008, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro. Em Março do mesmo ano, o Governo aprovou 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.

Porém, ao longo do ano o orçamento inicialmente aprovado sofreu várias alterações, sobretudo em consequência da aprovação das Leis n.ºs 10/2009, de 10 de Março, e 118/2009, de 30 de Dezembro, e em virtude da abertura de créditos especiais.

A problemática das alterações orçamentais encontra-se desenvolvidamente analisada no Capítulo I, pontos 1.3 e 1.4, do Volume II, dando-se aqui nota resumida.

<sup>1</sup> Neste sentido, administração central não tem como contraponto administração local e administração regional.

<sup>2</sup> Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 10/2009, de 10 de Março, e 118/2009, de 30 de Dezembro.

## A.1) Orçamento dos serviços integrados

Quadro III.1 – Orçamento dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas e despesas	Orçamento inicial	Alterações	Orçamento final	Var. perc.
Receitas correntes	40 399,8	-5 902,3	34 497,5	-14,6%
Receitas de capital, das quais	120 704,4	6 334,0	127 038,4	5,2%
<i>Passivos financeiros (proveniente de empréstimos)</i>	118 677,5	7 299,6	125 977,1	6,2%
Outras receitas	224,4	410,9	635,3	183,1%
<b>Total das receitas, das quais</b>	<b>161 328,6</b>	<b>842,6</b>	<b>162 171,2</b>	<b>0,5%</b>
<b>Receitas efectivas</b>	<b>42 651,1</b>	<b>-6 457,0</b>	<b>36 194,1</b>	<b>-15,1%</b>
Despesas correntes	44 921,4	1 058,5	45 979,9	2,4%
Despesas de capital, das quais	116 407,2	-215,9	116 191,4	-0,2%
<i>Passivos financeiros (amortização de dívida)</i>	90 193,3	-	90 193,3	0,0%
<b>Total das despesas, das quais</b>	<b>161 328,6</b>	<b>842,6</b>	<b>162 171,2</b>	<b>0,5%</b>
<b>Despesas efectivas</b>	<b>71 135,3</b>	<b>842,6</b>	<b>71 978,0</b>	<b>1,2%</b>
<b>Défice previsto</b>	<b>-28 484,2</b>	<b>-7 299,6</b>	<b>-35 783,8</b>	<b>25,6%</b>

Assim:

- ◆ O montante global das receitas e despesas orçamentadas aumentou € 842,6 milhões, ao abrigo das Leis n.ºs 10/2009 e 118/2009 e do n.º 2 do art.º 173 da Lei do Orçamento do Estado para 2009 (€ 5,7 milhões) e através da abertura de créditos especiais (€ 836,9 milhões);
- ◆ Através daquelas alterações foi diminuída a previsão das receitas efectivas em € 6.457,0 milhões e foram aumentadas as dotações para despesas efectivas em € 842,6 milhões, aumentando-se, assim, o défice inicialmente previsto em € 7.299,6 milhões;
- ◆ Ocorreram ainda alterações consubstanciadas em transferências de verbas entre ministérios, capítulos ou funções, que não alteraram o montante global da despesa orçamentada, resultantes essencialmente da distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, tendo sido utilizados € 1.728,8 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar os reforços das dotações destinadas a transferências de capital (€ 848,7 milhões) e despesas com pessoal (€ 517,1 milhões).

Na óptica da classificação funcional, as alterações referidas determinaram modificações na distribuição da despesa orçamentada, sendo de referir, em especial, a diminuição registada na dotação com a classificação funcional 4.01 – Operações da dívida pública (€ 1.830,0 milhões) e os aumentos nas dotações com as classificações 2.01 – Educação (€ 821,7 milhões) e 2.03 – Segurança e acções sociais (€ 518,6 milhões).

Na óptica da classificação económica, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 1.058,5 milhões que resultou, essencialmente, do reforço das dotações para despesas com pessoal (€ 894,1 milhões) e transferências correntes (€ 833,2 milhões). As dotações para despesas de capital efectivas registaram uma diminuição de € 215,9 milhões, devido, em particular, à anulação das dotações para transferências de capital (€ 310,5 milhões).



## A.2) Orçamento dos serviços e fundos autónomos

Quadro III.2 – Orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Recargas e despesas	Orçamento inicial	Alterações	Orçamento final	Var. perc.
Recargas correntes excluindo as transferências de SFA	23 163,3	1 494,0	24 657,3	6,4%
Recargas de capital excluindo as transferências de SFA, das quais	5 089,5	-18,4	5 071,1	-0,4%
<i>Passivos financeiros</i>	376,0	-	376,0	0,0%
Outras recargas, das quais	965,2	3 043,7	4 008,9	315,3%
<i>Saldos da gerência anterior</i>	923,8	2 941,2	3 864,9	318,4%
<b>Total das recargas excluindo as transferências de SFA</b>	<b>29 218,0</b>	<b>4 519,3</b>	<b>33 737,3</b>	<b>15,5%</b>
Despesas correntes excluindo as transferências para SFA, das quais	22 522,4	2 499,5	25 021,9	11,1%
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	7 846,4	1 124,1	8 970,5	14,3%
<i>Outras transferências correntes</i>	8 778,9	826,7	9 605,6	9,4%
Despesas de capital excluindo as transferências para SFA, das quais	5 270,6	1 146,3	6 416,9	21,7%
<i>Outras transferências de capital</i>	1 295,2	943,3	2 238,4	72,8%
<i>Passivos financeiros</i>	1 183,5	-914,0	269,5	-77,2%
<b>Total das despesas excluindo as transferências para SFA</b>	<b>27 793,0</b>	<b>3 645,8</b>	<b>31 438,8</b>	<b>13,1%</b>
<b>Recargas – Despesas, excluindo transferências no subsector</b>	<b>1 425,0</b>	<b>873,5</b>	<b>2 298,5</b>	<b>61,3%</b>

- ◆ O total da receita consolidada<sup>1</sup> dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE, aumentou, em relação ao inicialmente previsto, € 4.519,3 milhões, não se tendo verificado alterações na previsão da receita de *passivos financeiros*. Destacam-se as alterações nos *saldos da gerência anterior*, com um acréscimo de € 2.941,2 milhões.
- ◆ No tocante à despesa consolidada (ou seja, excluindo as transferências para entidades integradas neste subsector) os orçamentos privativos registaram um acréscimo total de € 3.645,8 milhões (13,1%). Para esse aumento contribuíram essencialmente as alterações relativas a *aquisição de bens e serviços* (€ 1.124,1 milhões), *outras transferências de capital* (€ 943,3 milhões) e *outras transferências correntes* (€ 826,7 milhões). Os *passivos financeiros* (amortização da dívida) registaram um decréscimo de € 914,0 milhões (-77,2%).

## B) Observações e recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

#### B.1.1) Alterações orçamentais da competência do Governo

O reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 8,3%, superior ao registado no ano anterior (6,2%), continua a revelar suborçamentação da dotação inicial para estas despesas. De notar que, para fazer face a uma crescente suborçamentação, o reforço da dotação para *despesas com pessoal* passou de € 286,6 milhões, em 2006, para € 894,1 milhões, em 2009, sobretudo com contrapartida na dotação provisional que, nesse período, passou de € 151,6 milhões para € 517,1 milhões. Destinando-se a dotação provisional a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, não se compreende a sua crescente utilização para o reforço de *despesas com pessoal*.

<sup>1</sup> Ou seja, excluindo as transferências provenientes de entidades integradas neste subsector.



**Recomendação 1 – PCGE/2009**

*Assim, o Tribunal recomenda que a dotação provisional apenas seja utilizada nos fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental: “despesas não previsíveis e inadiáveis”.*

A Lei de Enquadramento Orçamental, que entrou em vigor a partir de 2003, estabelece no n.º 3 do artigo 51.º que “O Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência”. Tal decreto-lei não foi ainda aprovado, continuando, por isso, os sucessivos decretos de execução orçamental a mandar aplicar disposições constantes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, diploma que enquadrava aquelas regras no âmbito da anterior Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

**Recomendação 2 – PCGE/2009**

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

**B.1.2) Estrutura da Conta Geral do Estado**

A CGE referente ao ano de 2009 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 POCP, 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.



### **3.2 – Execução do Orçamento da Receita**

O Parecer sobre a execução do Orçamento da receita registada na CGE de 2009 encontra-se suportado pela comparação da receita efectiva prevista para o subsector Estado (€ 42.651,1 milhões) com a obtida (€ 34.826,3 milhões), pela análise da evolução desta face ao ano anterior (€ 40.856,4 milhões) e pela avaliação da execução e contabilização das receitas (ponto 3.2.1).

Esta apreciação foi ainda complementada pela análise:

- ◆ Da evolução no período compreendido entre 1 de Março de 2009 e 28 de Fevereiro de 2010 da situação dos créditos do Estado objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003 (ponto 3.2.2), para avaliar a execução dos créditos cedidos e o seu impacto na receita de 2009 (€ -96,8 milhões).
- ◆ De situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais (ponto 3.2.3), neste caso os da unidade e universalidade (contribuição do serviço rodoviário) e da não compensação (participação variável dos municípios no IRS), dado o seu impacto na receita de 2009 (€ -575,2 milhões e € -389,2 milhões, respectivamente).
- ◆ Da receita global da administração central do Estado constituída pelas receitas do subsector Estado e do subsector dos serviços e fundos autónomos (ponto 3.2.4).

Os resultados enunciados, em síntese, nestes pontos encontram-se vertidos no Capítulo II do Volume II do Parecer. A receita do subsector Estado foi previamente objecto de análise detalhada em relatórios de acompanhamento da execução orçamental da receita do Estado<sup>1</sup>.

#### **3.2.1 – Receita do Estado**

##### **A) Visão Global**

##### **A.1) Comparação entre receita prevista e obtida**

A LOE para 2009 sofreu durante este ano duas alterações, uma em Março e outra em Dezembro, com objectivos distintos.

A primeira alteração<sup>2</sup> visou potenciar o investimento produtivo empresarial, estimular o investimento público e privado, fomentar as exportações, incentivar a manutenção e a criação de emprego e reforçar a protecção social. Ao contemplar novos incentivos e benefícios de natureza fiscal ou a extensão de alguns dos já existentes, as receitas fiscais inicialmente previstas foram necessariamente afectadas, com a redução de € 1.730 milhões nos valores previstos para 2009<sup>3</sup> face aos do orçamento inicial.

<sup>1</sup> Disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que criou o programa designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

<sup>3</sup> Constantes do Mapa I da Lei n.º 10/2009.

A segunda alteração<sup>1</sup> determinou a redução adicional de € 5.693,9 milhões na receita prevista que se tornou necessária devido à quebra acentuada da receita fiscal dos principais impostos (IRS, IRC e IVA) pelo que, de uma forma geral, as previsões resultantes desta alteração<sup>2</sup> constituíram uma aproximação aos correspondentes valores de execução.

Para além destas alterações, da competência da Assembleia da República, foram efectuadas alterações pelo Governo através da abertura de créditos especiais<sup>3</sup> e por aplicação da norma da LOE<sup>4</sup> que autoriza o reforço das dotações para assegurar o cumprimento dos prazos de pagamento a fornecedores. A abertura de créditos especiais traduziu-se no acréscimo de € 836,9 milhões à receita efectiva e teve contrapartida sobretudo nos capítulos “saldo da gerência anterior”, “transferências correntes” e “reposições não abatidas nos pagamentos” que representaram, respectivamente, 32%, 31% e 17,1% do total. A alteração orçamental relativa ao cumprimento dos prazos de pagamento a fornecedores implicou o aumento de € 100 milhões nos passivos financeiros.

O quadro seguinte sintetiza os resultados do processo de previsão e execução orçamental, bem como o apuramento das diferenças da execução face ao OE inicial e ao OE final.

**Quadro III.3 – Comparação da receita prevista com a obtida**

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações		OE final	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
		AR	Governo			Inicial		Final	
						Valor	%	Valor	%
Receitas correntes	40 399,8	-6 223,9	321,6	34 497,5	33 798,6	-6 601,2	-16,3	-698,9	-2,0
- Receitas fiscais	37 124,0	-6 223,9	0,6	30 900,7	30 652,9	-6 471,1	-17,4	-247,8	-0,8
- Receitas não fiscais	3 275,8	0,0	321,0	3 596,8	3 145,7	-130,1	-4,0	-451,1	-12,5
Receitas de capital <sup>(1)</sup>	2 027,0	-1 070,0	104,4	1 061,3	334,5	-1 692,5	-83,5	-726,9	-68,5
Outras receitas <sup>(2)</sup>	224,4	0,0	410,9	635,3	693,2	468,8	209,0	57,9	9,1
Receita efectiva	42 651,1	-7 293,9	836,9	36 194,1	34 826,3	-7 824,8	-18,3	-1 367,8	-3,8
Passivos financeiros	118 677,5	7 199,6	100,0	125 977,1	87 936,6	-30 740,9	-25,9	-38 040,5	-30,2
<b>Total da receita</b>	<b>161 328,6</b>	<b>-94,3</b>	<b>936,9</b>	<b>162 171,2</b>	<b>122 762,9</b>	<b>-38 565,7</b>	<b>-23,9</b>	<b>-39 408,3</b>	<b>-24,3</b>

(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.

Como o quadro mostra, a execução da receita efectiva foi inferior em € 7.824,8 milhões (18,3%) ao previsto no OE inicial, resultando 82,7% desta diferença da variação negativa das receitas fiscais (cuja execução ficou € 6.471,1 milhões aquém do previsto). Para esta situação concorreu, sobretudo, a quebra na execução do IVA (€ 3.471,6 milhões) e do IRC (€ 1.342,2 milhões).

Comparando a execução com os valores do OE final a diferença é menor (€ 1.367,8 milhões) porque, como já referido, este incorpora os efeitos das alterações orçamentais que aproximaram os valores previstos aos da execução, sobretudo no que respeita às receitas fiscais.

<sup>1</sup> Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

<sup>2</sup> Que constam do Mapa I da Lei n.º 118/2009.

<sup>3</sup> Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e do n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>4</sup> N.º 2 do artigo 173.º, da LOE para 2009.



## A.2) Evolução da receita obtida

A receita efectiva obtida em 2009 (€ 34.826,3 milhões) foi inferior em € 6.030,1 milhões ao valor apurado para o ano anterior. Apesar da taxa média de crescimento nominal da receita efectiva dos últimos cinco anos ser positiva (1,1%), a taxa de crescimento nominal tem vindo a evidenciar uma tendência decrescente, registando em 2009 a maior redução do período (14,8%). Esta quebra acentuada deve-se essencialmente à redução verificada nas receitas correntes (12,2%), e mais especialmente ao decréscimo das receitas fiscais (13,9%).

O quadro seguinte sintetiza a evolução dos principais agregados da receita no período de 2005 a 2009.

Quadro III.4 – Evolução da receita obtida (por principais agregados)

(em milhões de euros)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Receitas correntes	32 198,4	35 106,9	38 444,3	38 480,9	33 798,6	9,0	9,5	0,1	- 12,2	1,2
- Receitas fiscais	30 435,7	32 626,7	35 638,3	35 596,3	30 652,9	7,2	9,2	- 0,1	- 13,9	0,2
- Receitas não fiscais	1 762,7	2 480,2	2 806,0	2 884,6	3 145,7	40,7	13,1	2,8	9,1	15,6
Receitas de capital <sup>(1)</sup>	637,5	1 856,9	1 869,4	1 640,1	334,5	191,3	0,7	- 12,3	- 79,6	- 14,9
Outras receitas <sup>(2)</sup>	525,9	502,7	625,3	735,4	693,2	- 4,4	24,4	17,6	- 5,7	7,2
Receita efectiva	33 361,8	37 466,5	40 939,0	40 856,4	34 826,3	12,3	9,3	- 0,2	- 14,8	1,1
Passivos financeiros	54 735,1	57 245,8	91 134,6	91 986,8	87 936,6	4,6	59,2	0,9	- 4,4	12,6
<b>Total da Receita</b>	<b>88 096,9</b>	<b>94 712,3</b>	<b>132 073,6</b>	<b>132 843,2</b>	<b>122 762,9</b>	<b>7,5</b>	<b>39,4</b>	<b>0,6</b>	<b>-7,6</b>	<b>8,6</b>

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

Fonte: SGR.

A receita fiscal de 2009 diminuiu € 4.943,3 milhões (13,9%) face à de 2008. Esta quebra foi sobretudo influenciada (63,3%) pela redução dos impostos indirectos (decreceram 15,4%) que foi mais acentuada do que a verificada nos impostos directos (cuja quebra foi de 11,9%).

Nos impostos directos, a quebra registada em 2009 face a 2008 deveu-se em grande parte (77,7%) à redução de € 1.411,6 milhões no IRC (23,7%), uma vez que o IRS diminuiu € 383,6 milhões (4,1%). É de realçar que, sem a dedução do montante relativo à participação variável dos municípios no IRS<sup>1</sup> (€ 389,2 milhões), a receita deste imposto não teria decrescido mas sim registado um ligeiro crescimento (€ 5,6 milhões) face a 2008. Por sua vez, a queda do IRC resultou, por um lado, da redução da receita bruta em € 1.102,4 milhões e, por outro, do aumento dos reembolsos em € 309,2 milhões.

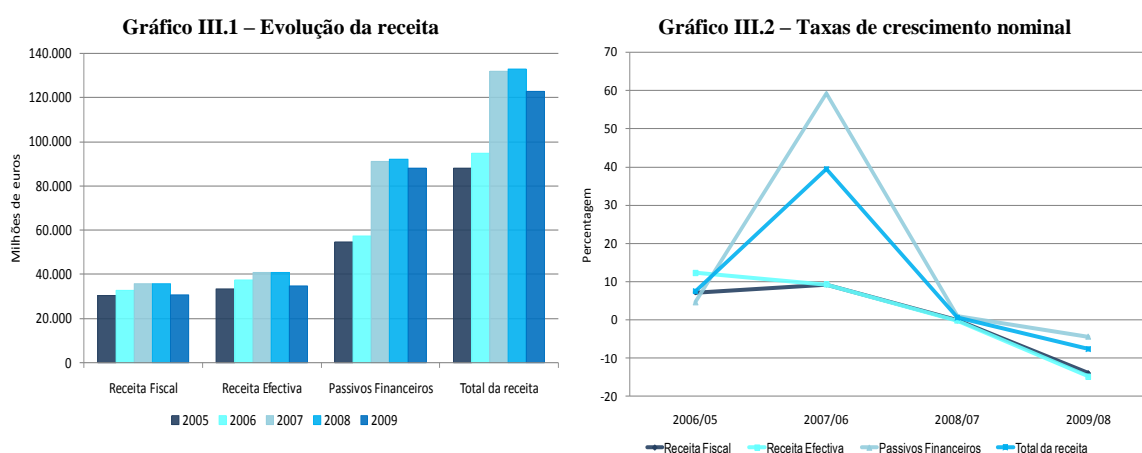
O decréscimo de € 2.544,2 milhões (18,9%) na receita do IVA foi a principal causa da redução dos impostos indirectos (81,3%) e das receitas fiscais (51,5%) face ao ano anterior. O relatório da CGE aponta como causas para este decréscimo a situação de recessão económica, as medidas de política que determinaram o acréscimo dos reembolsos de IVA, no valor de € 395,4 milhões, e a redução da taxa normal de IVA cujo impacto estimado pelo MFAP foi de € 355,0 milhões.

<sup>1</sup> A participação variável dos municípios na receita do IRS, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) é objecto de análise específica no ponto 2.5 do Volume II do presente Parecer, consoante a síntese dessa análise no ponto 2.2.3 do presente Volume.

A quebra de 79,6% nas receitas de capital ficou a dever-se ao facto de 84,3% (€ 1.382,5 milhões) destas receitas em 2008 terem tido origem em operações excepcionais, não repetíveis, visto terem sido obtidas com a concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico.

Em 2009, o conjunto das receitas correntes representou 97% do total da receita efectiva, tendo o seu peso relativo aumentado 2,8 p.p. relativamente a 2008 e ultrapassando em 2 p.p. o valor médio dos últimos 5 anos. Este peso das receitas correntes é determinado pela receita fiscal que, em 2009, representa 88% do total da receita efectiva. O peso das receitas de capital no total da receita efectiva (1,0%) diminuiu 3 p.p. relativamente a 2008, situando-se abaixo do valor médio do período (3,4%).

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



No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos pesos do total da receita efectiva, da receita fiscal e da receita efectiva não fiscal no PIB<sup>1</sup>.

**Quadro III.5 – Peso da receita no PIB**

(em percentagem)

Designação	Base 2000						Base 2006					
	2005	2006	2007	2008	2009	Média	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Total da receita efectiva	22,4	24,1	25,1	24,5	21,3	23,5	21,7	23,4	24,3	23,8	20,8	22,8
Receita fiscal	20,4	21,0	21,9	21,4	18,7	20,7	19,8	20,4	21,1	20,7	18,3	20,1
Receita efectiva não fiscal	2,0	3,1	3,3	3,2	2,6	2,8	1,9	3,0	3,1	3,1	2,5	2,7

Fonte: CGE de 2005 a 2009, SGR e INE.

Verifica-se que o peso do total da receita efectiva, da receita fiscal e da receita efectiva não fiscal no PIB de 2009 é inferior ao de 2008 e ao peso médio no período em análise.

Finalmente, tomando as taxas de variação dos preços implícitas no PIB para o período de 2005 a 2009, obtiveram-se as taxas de crescimento real expressas no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Relativamente ao PIB foram utilizados dois referenciais distintos, os valores registados nas Contas Nacionais Trimestrais e Anuais Preliminares (Base 2000) divulgadas pelo INE em Março de 2010 (por ser o referencial utilizado na CGE) e o valor registado nas Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) divulgadas pelo INE em Setembro de 2010 (por ser o referencial mais actualizado devido a mudança de ano base, de 2000 para 2006, entretanto operada nas contas nacionais).



Quadro III.6 – Taxas de crescimento real

(em percentagem)

Designação	Base 2000					Base 2006				
	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Total da receita efectiva	9,2	6,1	-2,2	-15,6	-1,1	9,3	6,3	-2,0	-14,8	-0,8
Receita fiscal	4,2	6,1	-2,1	-14,7	-2,0	4,3	6,2	-1,9	-14,0	-1,7
Receita efectiva não fiscal	60,8	6,4	-2,7	-21,4	6,9	60,9	6,5	-2,6	-20,7	7,3
PIB	1,4	1,9	0,0	-2,7	0,1	1,4	2,4	0,0	-2,6	0,3

Fonte: CGE de 2005 a 2009, SGR e INE.

No que concerne à evolução de 2008 para 2009, verifica-se que todas as taxas de crescimento real apresentam valores negativos. No entanto, a redução verificada na receita fiscal é inferior à do total da receita efectiva em consequência da quebra acentuada verificada na receita efectiva não fiscal.

Apesar desta quebra, a taxa média da receita efectiva não fiscal foi positiva e superior às da receita fiscal e da receita efectiva, que foram ambas negativas. A taxa média do PIB apurada para o período em análise, apesar de quase nula, foi positiva e superior às da receita fiscal e da receita efectiva.

### A.3) Execução e contabilização das receitas

A contabilização das receitas do Estado<sup>1</sup> é suportada pela utilização de dois sistemas informáticos: o Sistema de Gestão de Receitas (SGR) disponibilizado pela DGO aos serviços intervenientes na contabilização e o Sistema Central de Receitas (SCR) utilizado pela DGO para elaboração da CGE.

No processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da receita do Estado de 2009, intervieram a DGCI, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), o IGCP e a DGO.

Na análise da informação registada no SGR, continuou a verificar-se o incumprimento de normas do regime de contabilização das receitas do Estado, designadamente:

- ◆ Da 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, dado ter-se registado um salto na numeração sequencial dos lançamentos efectuados no SGR pela DGO.
- ◆ Da norma que, ao impor o registo no SGR de todas as operações com validação financeira, alertando-se para o facto da validação económica ser necessária para classificar cobranças como receitas, determina o registo dos fundos recebidos, como operações extra-orçamentais, até que a essa validação seja efectuada (a título exemplificativo, refira-se o procedimento que levou a que a cobrança coerciva, no valor de € 23,4 milhões, não tivesse sido registada no SGR por ter transitado para 2010 sem ter sido objecto de validação económica).

<sup>1</sup> Regulada pela Lei de Enquadramento Orçamental, pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho, pelo código da classificação económica das receitas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro.

- ◆ Da norma que define a data-valor das operações de execução, determinando que a data-valor das operações de cobrança corresponde à data de recebimento dos fundos cobrados, o que não foi respeitado quer na contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal quer de parte das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado.

O Tribunal tem considerado que a prestação de informação fiável de forma tempestiva é uma condição essencial para avaliar positivamente o processo de contabilização e controlo da execução do orçamento da receita do Estado. Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, tem vindo a calcular, desde 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva<sup>1</sup> que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas.

O registo das receitas não efectivas (passivos financeiros), pelo seu peso na receita total, influencia 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.

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução do Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva.

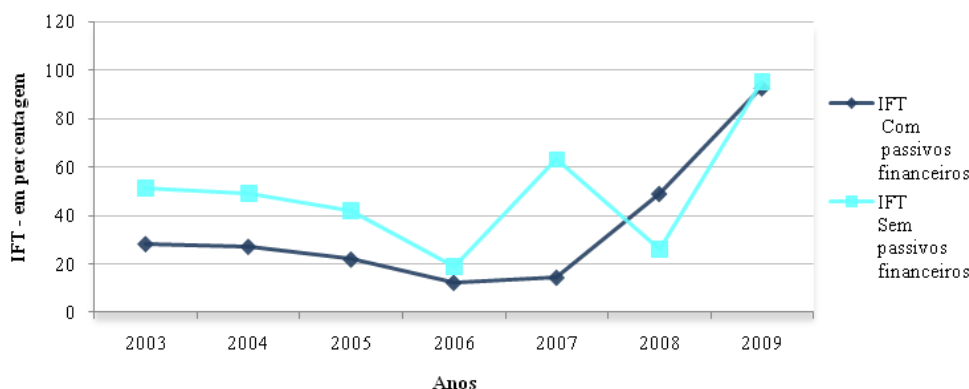
**Quadro III.7 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva**

(em percentagem)

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Com passivos financeiros	28,5	27,4	22,1	12,5	14,6	49,2	92,9
Sem passivos financeiros	51,4	49,3	41,9	18,9	63,2	26,0	95,3

Fonte: SCR e SGR.

**Gráfico III.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva**



<sup>1</sup> 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 desfazamento entre a respectiva data de registo e o final do respectivo período tempestivo (em dias).



Os resultados mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 92,9% do valor da informação total, o que significa que 92,9% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Verifica-se um aumento significativo da tempestividade e estabilidade das operações registadas que resultou essencialmente da evolução positiva na contabilização das receitas administradas pela DGCI cujo IFT registou uma subida muito relevante (96,2% em 2009 face a 21% em 2008).

O Tribunal regista esta melhoria mas faz notar que o cumprimento integral do regime legal só pode ser reconhecido quando o IFT atingir o seu valor máximo (100%) e, sobretudo, que a interpretação dos resultados deste indicador depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos sejam efectuados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou alterações por efectuar, uma vez que o indicador não releva as situações de incorrecção da data-valor (que se têm vindo a detectar através da análise específica de operações) cujos registos seriam intempestivos se efectuados com a data-valor correcta.

Para além disso, a análise dos registos efectuados no SGR permitiu detectar situações que, não tendo impacto no valor do indicador, põem em causa a fiabilidade tempestiva das operações registadas, com prejuízo do rigor e clareza do processo de contabilização, tendo-se verificado:

- ◆ A prática recorrente (e na maior parte dos casos intempestiva) de alterar a data-valor ou a classificação económica dos registos, situação que se verificou com muita frequência na contabilização efectuada pela DGO.
- ◆ Que os procedimentos de contabilização no SGR não são uniformemente seguidos por todas as entidades dando origem a incoerências e incorrecções no processo de contabilização e controlo, designadamente no que diz respeito às correcções ou estornos de informação já registada.
- ◆ Que, na contabilização da receita arrecadada em execução fiscal, continuam a verificar-se problemas já identificados em anos anteriores por não serem utilizadas as operações de execução específicas que se encontram legalmente previstas.

Relativamente aos resultados globais da CGE, importa realçar que o valor do saldo das receitas a cobrar em 31 de Dezembro (€ 8.594,7 milhões), apresentado no Mapa I, não se encontra correcto, uma vez que não considera as operações de extinção por prescrição registadas pela DGCI no SGR, no valor de € 528,6 milhões. Esta situação é agravada pelo facto deste próprio montante também se encontrar incorrecto por incluir indevidamente € 414,9 milhões respeitantes à prescrição de dívidas cedidas<sup>1</sup>, quando só as prescrições de dívidas não cedidas devem ser objecto de registo no SGR.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

Em 2009 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.

<sup>1</sup> Em 2003, através de uma operação de cessão de créditos. Note-se que as liquidações relativas a estas dívidas foram abatidas dos saldos contabilísticos, pelo que apenas devem ser registadas no SGR as prescrições de dívidas não cedidas.



A não aplicação do regime é confirmada pelos seguintes factos:

- ◆ A DGCI e a DGAIEC continuam a ser as únicas entidades administradoras a intervir na contabilização das respectivas receitas, mas também a fazê-lo em incumprimento do regime, designadamente, quanto à interligação dos seus sistemas próprios ao SGR e à prestação diária da informação.
- ◆ Apesar de não cumprir os requisitos legais para exercer funções de entidade administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de receitas, o IGCP manteve-se como interveniente na contabilização de receitas do Estado.

Em sede do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2008 foi reportado ao Tribunal que os projectos informáticos necessários para a interligação dos sistemas próprios da DGCI e da DGAIEC, ao SGR, estariam concluídos até ao final de 2010.

Porém, no contraditório ao presente Parecer, a DGAIEC comunicou o adiamento do projecto informático de ligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira ao SGR para 2011 e, por sua vez, a DGCI referiu estar ainda a ser desenvolvida a aplicação de contabilidade que irá permitir a interligação ao SGR e a prestação diária de informação.

O Tribunal sublinha que estas informações não só revelam o incumprimento do prazo previamente anunciado como, sobretudo, que o regime de contabilização das receitas do Estado continuará a não ser devidamente aplicado, dez anos após a sua entrada em vigor.

### **Recomendação 3 – PCGE/2009**

*O Tribunal continua a recomendar ao Governo que providencie a concretização dos projectos que permitirão a interligação dos sistemas próprios da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ao Sistema de Gestão de Receitas, dado que esta interligação tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001.*

A intervenção do IGCP na contabilização de receitas do Estado destina-se a suprir a incapacidade das respectivas entidades administradoras para assumir a contabilização das receitas da sua responsabilidade, não só porque ainda não reúnem as condições que o regime impõe (tal como a DGCI e a DGAIEC) mas também porque a DGO ainda não lhes disponibilizou o acesso ao SGR.

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. A consequência mais grave desta situação é que não possa ser atribuída a responsabilidade legalmente imputável, nos termos do regime de contabilização das receitas do Estado, uma vez que as únicas entidades legalmente responsáveis são as respectivas entidades administradoras.

Refira-se que a DGO divulgou um calendário de disseminação do SGR<sup>1</sup>, que prevê a utilização deste sistema por 47 novas entidades, a partir de Outubro de 2010.

---

<sup>1</sup> Calendário homologado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 6 de Outubro de 2010.



O Tribunal considera este anúncio da DGO como uma evolução positiva, salientando no entanto que o cumprimento do regime legal não se resume à disponibilização do SGR às entidades administradoras, uma vez que, nos termos legais, a transição para o regime de contabilização das receitas do Estado só se efectiva<sup>1</sup> com a garantia de que as entidades cumprem as normas relativas aos procedimentos de contabilização da receita do Estado<sup>2</sup>, designadamente no que respeita à interligação ao SGR dos respectivos sistemas próprios e à prestação da informação por dia e por natureza da receita.

Deste modo, o alargamento da utilização do SGR a outras entidades, embora positivo, não pode descuidar a realização das diligências necessárias para garantir o cumprimento das referidas normas pelas novas entidades, sob pena da sua intervenção não suprir as lacunas identificadas relativamente à actual intervenção do IGCP e de vir a revelar as limitações e condicionantes que têm sido apontadas à intervenção da DGCI e da DGAIEC.

#### **Recomendação 4 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda ao Governo que assegure que as entidades às quais seja disponibilizado o Sistema de Gestão de Receitas reúnem as condições necessárias ao cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado, sob pena da sua intervenção não vir a suprir as lacunas identificadas no modelo actual.*

A aprovação de instruções que definam e explicitem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado no SGR<sup>3</sup> é essencial para uniformizar esses procedimentos e garantir o rigor e a clareza do processo de contabilização, atendendo à disponibilização do SGR a um maior número de entidades.

#### **Recomendação 5 – PCGE/2009**

*O Tribunal volta a recomendar que sejam elaboradas, aprovadas e divulgadas instruções para a contabilização das receitas do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas, que explicitem as regras, os procedimentos e as operações de execução a utilizar, de forma a assegurar a uniformização, a clareza e o rigor do processo de contabilização.*

Para além de contrariar o regime legal, a infracção das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas<sup>4</sup> quanto às datas das respectivas operações de execução, designadamente a que obriga as entidades administradoras a registar, como data de cobrança das receitas, a data do respectivo recebimento<sup>5</sup>, coloca em causa o exercício de um efectivo controlo.

#### **Recomendação 6 – PCGE/2009**

*O Tribunal volta a recomendar que a data-valor com que as receitas do Estado são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efectivo recebimento.*

<sup>1</sup> Mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO.

<sup>2</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho.

<sup>3</sup> Note-se que, com a Circular Série A n.º 1344, de 29 de Outubro de 2008, a DGO apenas parcialmente deu acolhimento a estas recomendações, uma vez que as instruções a que o Tribunal se refere respeitam a um documento com uma natureza muito mais abrangente no qual se explicitem, designadamente, as várias vertentes e módulos do SGR, as regras de contabilização no sistema bem como a definição e regras de utilização das operações de execução.

<sup>4</sup> Aprovadas pela citada Portaria n.º 1122/2000.

<sup>5</sup> Ou, no caso de não ser possível recolher essa informação, a data de depósito no Tesouro dos valores cobrados.

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

Relativamente ao facto do Mapa I da CGE não incluir o valor das prescrições registado no SGR pela DGCI, o Tribunal salienta:

- ◆ Que a divergência entre o SGR e o Mapa I da CGE revela falta de fiabilidade na transmissão dos dados entre os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado e à CGE (o SGR a nível local e o SCR a nível central), não garantindo que todas as operações registadas no SGR sejam incluídas no Mapa I da Conta e, portanto, não assegurando uma condição indispensável para a correção dos valores contabilizados.
- ◆ A incoerência entre os vários elementos da CGE com informação referente a prescrições, dado que o Quadro 27 do Relatório da Conta e o Mapa n.º 7, que integra os elementos informativos da CGE<sup>1</sup>, registam prescrições reportadas pela DGCI.

Tendo em conta que o regime de contabilização das receitas do Estado<sup>2</sup> atribui à DGO “(...) a função de coordenação das operações e a centralização da informação contabilística relativa às receitas, bem como o oportuno fornecimento de suportes de informação uniformes e adequados, garantindo desta forma a fidedignidade dos registos na elaboração das contas do Estado”, é responsabilidade desta Direcção-Geral assegurar a coerência da globalidade da informação prestada pelas entidades intervenientes na contabilização garantindo, entre outros aspectos, que a informação constante do relatório da Conta e dos elementos informativos seja coerente com os valores registados no SGR.

### Recomendação 7 – PCGE/2009

*O Tribunal volta a recomendar ao Governo que assegure a total coerência entre os valores constantes da Conta Geral do Estado e os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado, neste âmbito, o Sistema de Gestão de Receitas (a nível local) e o Sistema Central de Receitas (a nível central).*

A análise do processo de contabilização de 2009 leva o Tribunal a manter uma posição de reserva face aos resultados obtidos, dado que se verifica a subsistência:

- ◆ Do incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria;
- ◆ De um modelo de contabilização suportado pela utilização de um sistema informático (SGR) cujas funcionalidades não se encontram ainda integralmente implementadas;
- ◆ De erros e incoerências com impacto significativo na contabilização;
- ◆ De procedimentos incorrectos no registo da informação no SGR;
- ◆ De situações que devendo ter reflexo na receita do Estado não foram objecto de contabilização;
- ◆ Da falta de fiabilidade dos saldos de liquidação das receitas administradas pela DGCI, designadamente, em resultado do registo incorrecto das prescrições.

---

<sup>1</sup> Mapa n.º 7 – Créditos extintos por prescrição.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.



### 3.2.2 – Créditos do Estado objecto de cessão

#### A) Visão Global

Neste ponto é analisada a informação prestada pela DGCI sobre a evolução (entre 1 de Março de 2009 e 28 de Fevereiro de 2010) da situação dos créditos do Estado objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003. Esta análise tem por objectivo avaliar a execução dos créditos cedidos<sup>1</sup> e o impacto da cessão de créditos na execução do orçamento da receita do Estado de 2009.

A DGCI, entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos cedidos, presta periodicamente ao cessionário informação sobre esses créditos e sobre a cobrança realizada<sup>2</sup>, através de relatórios mensais e semi-anuais, nos termos e prazos definidos contratualmente. A execução da cobrança de créditos cedidos face à respectiva previsão encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

**Quadro III.8 – Execução da cobrança de créditos do Estado cedidos 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
11	31-08-2009	76,0	2 205,2	48,9	1 660,4	64,4	75,3
12	28-02-2010	67,3	2 272,5	41,6	1 702,0	61,8	74,9

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

Em 28 de Fevereiro de 2010, 77 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 74,9% da previsão apresentada nos documentos contratuais.

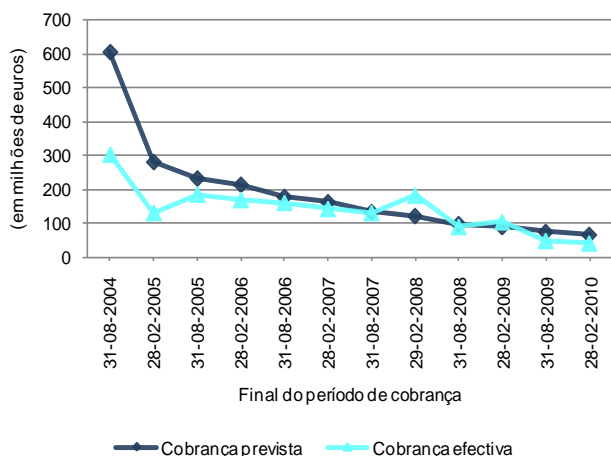
Conforme se pode verificar no quadro anterior, os valores da cobrança efectiva superaram o previsto contratualmente apenas nos períodos correspondentes aos oitavo e décimo relatórios semi-anuais<sup>3</sup>, quando o grau de execução foi de 149,2% e 115,3%, respectivamente.

<sup>1</sup> Os créditos do Estado que foram cedidos (1.390.758), no valor global de € 9.446.137.174, referem-se a dívidas fiscais relativamente às quais foi instaurado processo de execução fiscal entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003.

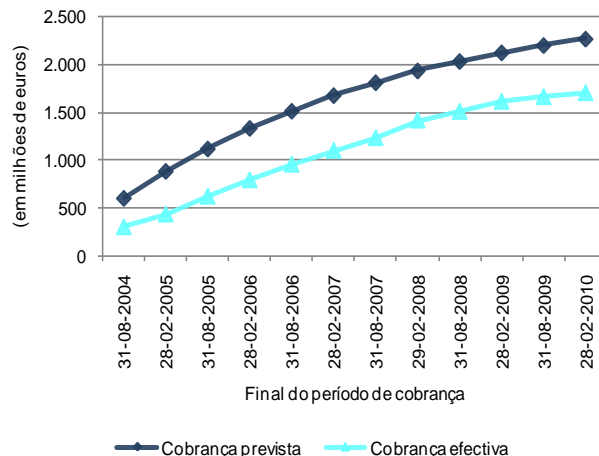
<sup>2</sup> Como prevê o n.º 2 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro.

<sup>3</sup> Ou seja, nos períodos compreendidos entre 1 de Setembro de 2007 e 29 de Fevereiro de 2008 e 1 de Setembro de 2008 e 28 de Fevereiro de 2009.

**Gráfico III.4 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (por período)**



**Gráfico III.5 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (acumulada)**



No período em análise registaram-se valores de cobrança efectiva significativamente inferiores à cobrança prevista com taxas de execução de 64,4% no décimo primeiro relatório semi-anual e 61,8 % no décimo segundo. Em consequência disso, o grau de execução da cobrança acumulada desceu e pela primeira vez, desde o terceiro relatório, inverteu-se a tendência de gradual aproximação da cobrança efectiva à prevista.

O impacto da cessão de créditos na execução do orçamento da receita do Estado de 2009 consubstanciou-se na dedução, à receita desse ano, da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (€ 96,8 milhões<sup>1</sup>).

A cobrança de créditos de impostos sobre o rendimento (€ 45,8 milhões) representou 0,3% da receita líquida de IRS e de IRC registada na CGE de 2009 (€ 13.491,2 milhões), enquanto a cobrança de créditos de imposto sobre o valor acrescentado (€ 47,4 milhões) equivaliu a 0,4% da receita líquida de IVA registada na Conta (€ 10.883,4 milhões). A restante cobrança (€ 3,6 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

A informação sobre a cobrança de créditos cedidos apurada pela Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT) da DGCI foi transmitida à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC), também da DGCI, para esta entidade a deduzir à cobrança coerciva das respectivas receitas em sede de contabilização da receita do Estado, e ao IGCP, como gestor da tesouraria do Estado, para o habilitar a entregar os fundos devidos ao cessionário e a contabilizar as operações realizadas para o efeito.

<sup>1</sup> Note-se que este valor foi apurado para o ano de 2009 enquanto a cobrança registada nos 11.º e 12.º Relatórios semi-anuais (€ 90,5 milhões) se refere ao período de 1 de Março de 2009 a 28 de Fevereiro de 2010.



Note-se que, para registar no SGR a receita do Estado arrecadada em execução fiscal em 2009, a DSCC utiliza a informação proveniente do Sistema de Distribuição de Receita (SDR), que distingue a cobrança que respeita a créditos cedidos da que constitui receita do Estado. No entanto, uma vez que a informação do SDR sobre os créditos cedidos não é fiável, a DSCC tem de recorrer à informação remetida pela DSGCT.

Esta situação é demonstrativa das limitações que o SDR tem revelado ao nível da classificação da cobrança coerciva e que têm sido reportadas pelo Tribunal, comprovando-se que parte da informação registada no SGR não se encontra em conformidade com a constante dos sistemas próprios da DGCI.

### 3.2.3 – Situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais

#### A) Visão Global

A apreciação da execução da receita do Estado foi complementada pela análise de situações específicas que afectam os princípios e regras orçamentais da unidade e universalidade (contribuição do serviço rodoviário) e da não compensação (participação variável dos municípios no IRS), comprometendo a transparência e o rigor das contas públicas.

#### A.1) Contribuição de Serviço Rodoviário

A Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) criada<sup>1</sup> para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, S.A., veio substituir parte da receita do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP). Esta substituição decorre da 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 desta contribuição<sup>2</sup>.

No ano de 2009, a CSR (€ 575,2 milhões) representou 23,6% da receita contabilizada como ISP (€ 2.434,2 milhões).

#### A.2) Participação variável dos municípios no IRS

A Lei das Finanças Locais (LFL) estabelece que os municípios têm direito a uma participação variável de 5% no IRS, determinando ainda que<sup>3</sup>:

- ◆ Os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções<sup>4</sup>.

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

<sup>2</sup> Artigo 7.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º e artigo 20.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

<sup>4</sup> Previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

- ◆ A percentagem da participação depende de deliberação do município sendo que, no caso de a mesma ser inferior a 5%, o produto da diferença de taxas e a colecta líquida é considerado como dedução à colecta do IRS, a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeita a participação variável referida<sup>1</sup>.

Em 2009<sup>2</sup>, o Governo passou a considerar a participação variável no IRS prevista na LFL, como receita fiscal das autarquias sem reflexo no Orçamento do Estado, não obstante o seu valor constar do Mapa XIX - Transferências para os Municípios - Participação dos Municípios nos Impostos do Estado da LOE para 2009<sup>3</sup>.

É também de assinalar a forma como foram processadas as entregas, aos municípios, dos valores da participação variável no IRS. Entendendo o MFAP que a periodicidade da afectação da receita de IRS aos municípios deve ser mensal, determinou que o valor previsto no Mapa XIX da LOE deveria ser transferido por duodécimos à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), que se responsabilizaria pela subsequente afectação aos municípios.

Para concretizar esta decisão foi, por sua vez, determinado que a transferência relativa à participação variável no IRS em favor dos municípios fosse objecto de antecipação através de transferência mensal de um duodécimo do valor total previsto, a efectuar pelo IGCP nos meses de Janeiro a Setembro de 2009, devendo a DGCI proceder, em Outubro, à regularização dos montantes antecipados à DGAL. O IGCP processou mensalmente a referida antecipação de fundos por operações específicas do Tesouro (extra-orçamentais)<sup>4</sup>.

Finalmente, refira-se que após receber os € 389,2 milhões que foram apurados, deduzidos à receita de IRS de 2009 e entregues pela DGCI<sup>5</sup>, a DGAL procedeu à devolução de € 9,4 milhões por excederem os valores inscritos no Mapa XIX da LOE para 2009. A importância devolvida foi contabilizada como receita de IRS de 2010 quando devia ter sido como receita de 2009.

## **B) Observações e Recomendações**

### **B.1) Legalidade e regularidade**

#### **B.1.1) Contribuição de Serviço Rodoviário**

No Parecer sobre a CGE de 2008, o Tribunal pronunciou-se sobre a CSR e os seus efeitos na contabilização da receita de ISP tendo considerado que:

---

<sup>1</sup> Desde que a respectiva liquidação tenha sido feita com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes.

<sup>2</sup> Nos anos de 2007 e 2008, vigorou o regime transitório previsto no n.º 1 do seu artigo 57.º que determinou que o montante global da participação dos municípios nos recursos do Estado fosse igual ao previsto na Lei do OE para 2006.

<sup>3</sup> Os valores constantes deste mapa resultam da aplicação da percentagem deliberada por cada município aos rendimentos de 2007, nos termos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 20.º da LFL totalizando € 391,8 milhões (dos quais € 377,5 milhões para os municípios do Continente).

<sup>4</sup> Ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

<sup>5</sup> Para cumprimento do Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14 de Outubro de 2010.





- ◆ Face ao conteúdo normativo das disposições legais aplicáveis aos vários aspectos de que se reveste a problemática da CSR e tendo em conta o estipulado na Constituição<sup>1</sup>, a Lei de Enquadramento Orçamental e a legislação fiscal aplicável, a CSR tem as características de um verdadeiro 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.
- ◆ A CSR 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.
- ◆ Incumbindo ao Estado, por obrigação legal e contratual, afectar o produto da receita proveniente da cobrança da CSR à EP, S.A., deve a LOE de cada ano prever a transferência de tal produto, a título de despesa, para esta entidade como compensação da receita cobrada.

O Tribunal concluiu não antever 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.

Não obstante esta posição do Tribunal, a forma de atribuição do valor da CSR à EP, S.A., bem como os procedimentos associados à contabilização da receita de ISP mantiveram-se inalteráveis.

### **Recomendação 8 – PCGE/2009**

*O Tribunal volta a recomendar que a contribuição de 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, S.A., como despesa orçamental.*

### **B.1.2) Participação variável dos municípios no IRS**

O Tribunal de Contas considera que a forma como deve ser registada a participação dos municípios nas receitas dos impostos directos não pode ter como consequência a exclusão da esfera do Orçamento do Estado de parte das receitas do IRS e da despesa correspondente à sua transferência para os municípios.

Esta posição decorre do disposto na Constituição<sup>2</sup> que distingue a participação dos municípios, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos das suas receitas tributárias próprias.

De forma inequívoca dispõe também nesse sentido a LFL ao determinar que sejam anualmente inscritos no OE os montantes da transferência financeira correspondentes à participação variável no IRS<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Artigos 103.º, 105.º e 106.º.

<sup>2</sup> Artigo 254.º, n.º 1 e n.º 2.

<sup>3</sup> Artigo 25.º, n.º 1.



Além disso, a referida participação não pode ser entendida como receita municipal cobrada pelo Estado uma vez que os municípios recebem o produto da percentagem calculada sobre a respectiva colecta, independentemente de a receita ter sido arrecadada. Esta norma só vem comprovar que o valor a atribuir ao município constitui efectivamente uma despesa orçamental.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas assinala que esta situação consubstancia uma saída de receitas e despesas da esfera do Orçamento do Estado e, por consequência, da sua execução, o que conduz à degradação, nesta sede, do controlo das receitas e despesas públicas, para além de reduzir a transparência das contas públicas.

A forma de atribuição aos municípios da participação variável no IRS de 2009 afecta o princípio orçamental da não compensação, comprometendo a transparência e o rigor da contabilização da receita do Estado.

#### **Recomendação 9 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais volte a ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.*

Quanto à antecipação processada mensalmente pelo IGCP, de Janeiro a Setembro de 2009, o Tribunal faz notar que a movimentação de fundos ao abrigo da norma que foi invocada<sup>1</sup> se destina a “*Antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais*”, determinando o Regime da Tesouraria do Estado<sup>2</sup> que a regularização de operações destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no OE se efectue por via orçamental.

O procedimento adoptado pelo Governo para antecipar fundos aos municípios, só seria legal se tais fundos fossem devidos a título de transferência inscrita no Orçamento. Ora, em 2009, como referido anteriormente, não foi inscrita qualquer despesa orçamental relativamente à situação em análise e, como tal, também a regularização das antecipações efectuadas não se procedeu por via orçamental pelo que o procedimento adoptado contraria o regime legal que rege este tipo de operações.

A aplicação deste procedimento teve como consequência que a execução do Orçamento do Estado de 2009 se encontrasse crescentemente sobrevalorizada até à regularização das antecipações de fundos (no final de Setembro de 2009, a execução encontrava-se sobrevalorizada em € 285,5 milhões).

### **3.2.4 – Receita da administração central**

#### **A) Visão Global**

A receita da administração central do Estado corresponde ao conjunto das receitas do subsector Estado (constituído por serviços integrados) e do subsector dos serviços e fundos autónomos (SFA).

O Orçamento do Estado e a respectiva execução encontram-se sujeitos aos princípios e regras orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento Orçamental, entre os quais se encontram os da universalidade e da especificação, este último, através da aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas que incluem operações orçamentais e operações extra-orçamentais.

---

<sup>1</sup> Alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado.

<sup>2</sup> Artigo 32.º, n.º 2 do RTE.



A conjugação dos referidos princípios requer que a aplicação dos referidos códigos (especificação) seja extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados por serviços integrados e por serviços e fundos autónomos (universalidade). Consequentemente, a parte da movimentação que não for objecto de contabilização, por operações orçamentais, tem de ser registada e classificada como operações extra-orçamentais. Sublinhe-se ainda que esta condição é essencial para que o controlo da execução orçamental possa ser exercido de forma eficaz, designadamente quanto ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais.

Como já se referiu no ponto 3.2.1, as receitas do subsector Estado foram objecto de contabilização no SGR, tendo a sua relevação na CGE sido efectuada através do SCR da DGO. Por sua vez, as receitas (e as despesas) dos serviços e fundos autónomos foram objecto de contabilização e relevação na Conta através do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), criado para o efeito em 2004.

A execução orçamental das receitas dos serviços integrados (subsector Estado) encontra-se relevada, por classificação económica, no Mapa I do Volume I da CGE, que totaliza € 128.990,6 milhões de receitas líquidas, dos quais € 122.762,9 milhões foram registados como receitas orçamentais (efectivas e não efectivas) e € 6.227,7 milhões como operações extra-orçamentais (integralmente classificadas como reposições abatidas nos pagamentos).

Porém, encontrando-se a movimentação e os saldos das contas na tesouraria do Estado relevados no Mapa XXVI do Volume I da CGE, é de salientar que as contas cujos titulares foram identificados como serviços integrados (em informação prestada ao Tribunal pelo IGCP<sup>1</sup>) apresentam saldos finais no valor global de € 1.753,2 milhões, quando a correcta afectação destes fundos exigiria a sua transferência tempestiva para contas de receitas do Estado e a sua contabilização no SGR, como operações extra-orçamentais, até à sua validação como receitas orçamentais do subsector Estado ou até à sua entrega aos respectivos destinatários (serviços e fundos autónomos, regiões autónomas, autarquias ou outros) no caso de se tratar de outras receitas.

Por sua vez, a execução orçamental das receitas dos serviços e fundos autónomos encontra-se relevada, por classificação orgânica (com especificação das receitas globais de cada SFA) e por classificação económica, nos Mapas V e VI do Volume I da CGE que totalizam € 34.847,0 milhões de receitas orçamentais (efectivas e não efectivas) mas não registam qualquer montante de operações extra-orçamentais, ao contrário do que sucede no Mapa 32 do Volume II da CGE em que a discriminação das receitas, por serviço e fundo autónomo, revela que só no caso do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, o valor destas operações atinge € 2.493,4 milhões (7,2% do total de receitas orçamentais inscrito nos Mapas V e VI).

Para além da não relevação destas operações extra-orçamentais nos mapas principais, verifica-se (pelo confronto com as contas de gerência remetidas pelos serviços e fundos autónomos ao Tribunal) que, no SIGO, também não são registadas todas as operações subjacentes à movimentação de fundos de cada serviço, o que impossibilita o controlo integral dessa movimentação em sede de execução orçamental.

---

<sup>1</sup> Para efeito da avaliação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, cujos resultados são reportados no Capítulo VIII do Volume II do presente Parecer.

## B) Observações e Recomendações

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

A conformidade legal do processo de execução orçamental da receita da administração central do Estado requer o registo integral e a correcta classificação das operações de execução nos sistemas de informação contabilística que suportam esse processo e os resultados inscritos na CGE.

Porém, tal como o Tribunal vem assinalando em sucessivos pareceres sobre a CGE, continua sem se verificar o registo integral das operações de execução, designadamente, das efectuadas na rede de cobranças do Estado e pelos serviços e fundos autónomos. Esta situação prejudica o exercício do controlo da execução orçamental de forma tempestiva e eficaz.

#### **Recomendação 10 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que os valores obtidos através da rede de cobranças do Estado sejam integralmente registados no Sistema de Gestão de Receitas (como receitas orçamentais os validados pelas respectivas entidades administradoras e como operações extra-orçamentais os restantes).*

#### **Recomendação 11 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que a movimentação de fundos registada nas contas de gerência dos serviços e fundos autónomos seja integralmente registada no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (classificando como operações não orçamentais a parte da movimentação que não seja objecto de contabilização através de operações orçamentais). No código de classificação das receitas, por operações extra-orçamentais, deve ser criada uma rubrica relativa ao saldo da gerência anterior para assegurar a relevação da totalidade deste saldo e não apenas da parte registada nas receitas orçamentais.*

A contabilidade da tesouraria do Estado não está organizada de forma a autonomizar, na classe de terceiros, as contas afectas a serviços integrados e as contas afectas a serviços e fundos autónomos da administração central do Estado, situação que prejudica o exercício do controlo da respectiva execução orçamental, designadamente quanto à manutenção indevida de saldos em contas de serviços integrados e quanto à conciliação dos fundos movimentados pelos serviços e fundos autónomos.

#### **Recomendação 12 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que a classe de terceiros da contabilidade do Tesouro passe a ser organizada de forma a autonomizar, em conjuntos específicos, as contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central do Estado.*

## 3.3 – Execução do Orçamento da Despesa

### A) Visão Global

A análise da despesa registada na CGE de 2009 é desenvolvida no Volume II<sup>1</sup> deste Parecer, pelo que neste ponto apenas se procede à análise da evolução, no período 2005-2009, da despesa consolidada da administração central, aqui, para o efeito, 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*.

---

<sup>1</sup> Cfr. Capítulo III.



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

(em milhões de euros)

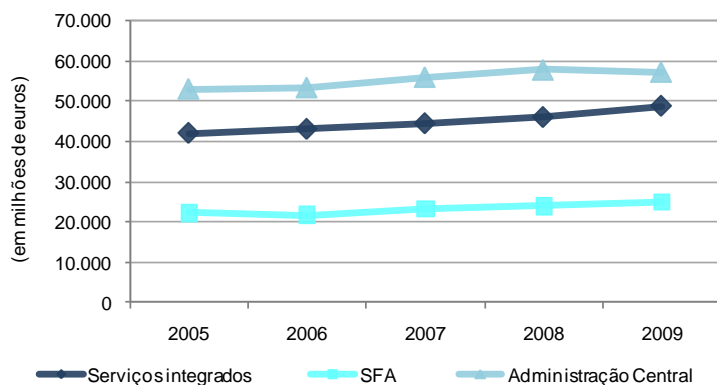
Despesas	2005	2006	2007	2008	2009
Serviços integrados	42 076,3	43 064,4	44 451,1	45 990,2	48 765,5
Serviços e fundos autónomos	22 231,7	21 783,1	23 300,0	23 959,4	25 086,9
<b>Administração Central</b>	<b>53 157,5</b>	<b>53 493,6</b>	<b>56 091,3</b>	<b>57 904,8</b>	<b>57 381,3</b>
<i>Taxa de crescimento anual</i>	3,1%	0,6%	4,9%	3,2%	-0,9%
<i>Taxa de crescimento média anual (2005-2009)</i>	1,9%				
Despesas em % do PIB, base 2006 (a)	34,6%	33,4%	33,2%	33,7%	34,2%
Despesas em % do PIB, base 2000 (b)	35,6%	34,4%	34,4%	34,8%	35,1%

(a) Calculado a partir do PIB (base 2006), divulgado pelo INE em Setembro de 2010 (Contas Nacionais – 2.º Trimestre de 2010).

(b) Calculado a partir do PIB (base 2000), divulgado pelo INE em Março de 2010 (Contas Nacionais – 4.º Trimestre de 2009) e que foi utilizado na CGE/2009.

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

Gráfico III.6 – Evolução da despesa consolidada da administração central



No período em apreço, as despesas da administração central tiveram um crescimento médio anual de 1,9%, passando de € 53.157,5 milhões, em 2005, para € 57.381,3 milhões, em 2009. Este crescimento foi inferior ao do PIB, que registou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 2,2%<sup>1</sup>. O peso destas despesas no PIB (base 2006) diminuiu 0,4 pontos percentuais, passando de 34,6% para 34,2%<sup>2</sup>.

De notar que, em 2009, a despesa consolidada da administração central diminuiu € 523,5 milhões (-0,9%) em relação ao ano anterior, embora a despesa dos dois subsectores que a compõem tivesse aumentado. Essa diminuição é consequência, essencialmente, da alteração, nesse ano, dos critérios de contabilização (classificação) das seguintes despesas<sup>3</sup>:

- ◆ Contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações – que, nos serviços integrados, vinha sendo classificada em *despesas com pessoal*, passou, em 2009, a ser classificada como *transferências correntes para serviços e fundos autónomos*. Uma vez que no processo de

<sup>1</sup> PIB base 2006. Em base 2000 a taxa de crescimento média anual é de 2,3%.

<sup>2</sup> No PIB base 2000 este peso diminuiu 0,5 pontos percentuais, de 35,6% para 35,1%.

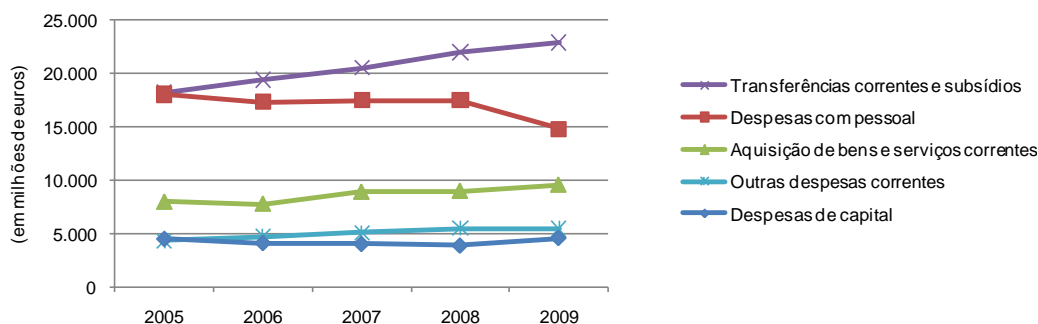
<sup>3</sup> Observa-se que à diminuição dessas despesas correspondeu idêntica diminuição das receitas, não tendo sido afectado o saldo global do sector da administração central.

consolidação são eliminadas as transferências entre estes dois subsectores, resultou dessa alteração uma redução da despesa da administração central em € 3.473,9 milhões;

- ◆ Participação variável dos municípios no IRS – que era registada na receita dos serviços integrados e processada, na despesa, como *transferências para a administração local*, passou, em 2009, a ser transferida para os municípios à margem do Orçamento do Estado. Em consequência desta alteração a despesa da administração central foi reduzida, no ano em apreço, em € 379,8 milhões.

Sem estas alterações de classificação, em 2009 a despesa não teria diminuído € 523,5 milhões (-0,9%), antes teria aumentado € 3.330,2 milhões (5,8%), totalizando € 61.235,0 milhões, e o seu peso no PIB (base 2006) seria de 36,5%<sup>1</sup>. Como se sistematiza na alínea B.1.6<sup>2</sup>, a alteração de critérios de contabilização, a par da variação na composição do universo dos organismos que integram a administração central, afecta significativamente a comparabilidade da despesa anual, bem como das suas principais componentes, evidenciadas no gráfico seguinte.

**Gráfico III.7 – Evolução dos principais agregados da despesa consolidada da administração central**



Observa-se que no período em análise as despesas com variações mais significativas foram, por um lado, as *despesas com pessoal*, com uma tendência de estabilização até 2008 (apesar da empresarialização de hospitais) e uma redução significativa em 2009 (já explicada pela alteração de critérios contabilísticos) e, por outro, as *transferências correntes e subsídios* e a *aquisição de bens e serviços correntes*, com tendência crescente. O comportamento destes agregados explica-se essencialmente pela saída de serviços da administração central, que deixaram de ter as suas despesas especificadas no Orçamento do Estado, passando a beneficiar de *transferências* e, no caso dos hospitais empresarializados, a ser financiados através da *aquisição de serviços de saúde*<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Em PIB base 2000 este peso seria de 37,4%.

<sup>2</sup> Cfr. também a Caixa 1, pontos “1 - Alteração de critérios de contabilização com impacto no total da despesa da administração central” e “3 - Serviços que saíram do universo da administração central”.

<sup>3</sup> Assim, a estabilização das *despesas com pessoal* entre 2005 e 2008 é aparente, porque não reflecte a variação da despesa num universo estável, mas antes num número decrescente de organismos.



## B) Observações e Recomendações

### B.1) Correção dos valores apresentados na CGE

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.1.1) Encargos assumidos e não pagos<sup>1</sup>

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 2009, o pagamento de “dívidas transitadas de 2008” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, excluindo as transferências entre organismos pertencentes a cada subsector, ascendeu, respectivamente, a € 214,2 e € 869,3 milhões, totalizando € 1.083,5 milhões.

Quanto às “dívidas transitadas de 2009”, esta informação continua a não estar disponível na contabilidade orçamental, embora no Relatório da CGE seja apresentada informação extra-orçamental sobre os encargos assumidos e não pagos, que abrange, quer os encargos vencidos, quer os vincendos, totalizando € 1.089,6 milhões, o que representa um aumento de € 36,1 milhões em relação a 2008.

#### Recomendação 13 – PCGE/2009

*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.*

#### B.1.2) Prazo médio de pagamento

O Programa Pagar a Tempo e Horas<sup>2</sup>, criado em 2008 com o objectivo de reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, fixou metas para a redução desses prazos e os correspondentes incentivos, bem como a monitorização e publicitação da evolução de indicadores sobre esses prazos.

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. Em Abril de 2010 foram publicados os dados referentes ao ano de 2009 relativos aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, com excepção dos prazos médios de

<sup>1</sup> Este ponto do Parecer deve ser tido em consideração conjuntamente com o conteúdo da Caixa n.º 2 “Dívida não financeira” onde, para além dos encargos assumidos e não pagos por serviços integrados e serviços e fundos autónomos, se faz também um apuramento da dívida não financeira de algumas entidades do sector empresarial do Estado, designadamente na área do Serviço Nacional de Saúde.

<sup>2</sup> Ver também a Caixa 2 – “Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia”, ponto 3.5.

pagamento praticados pelos serviços financeiros de órgãos de soberania e de organismos ligados à defesa e segurança nacionais.

**Recomendação 14 – PCGE/2009**

*Uma vez que o Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê exceções 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 312 organismos (79,2%), cumpridos por 28 (7,1%) e incumpridos por 54 (13,7%). Em termos globais, no final de 2009, o prazo médio de pagamento da administração directa e indirecta do Estado era de 44 dias (uma redução de 7 dias, em relação aos dados relativos a 2008, divulgados em Abril de 2009).

Note-se que, por se tratar de uma média, o facto de um serviço apresentar um prazo médio de pagamento baixo não significa, necessariamente, ausência de situações de atraso significativo em alguns dos seus pagamentos, uma vez que facturas de menor dimensão podem levar um período relativamente longo de tempo a pagar, sem que tal se reflecta de forma significativa neste indicador.

**Recomendação 15 – PCGE/2009**

*Para permitir uma melhor leitura do posicionamento global dos serviços em relação aos seus fornecedores, juntamente com a divulgação do prazo médio de pagamento, deve ser indicada a data da factura mais antiga em dívida.*

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 têm exprimido reservas quanto à qualidade dos registos em que se baseia o cálculo<sup>1</sup>, tendo permitido detectar alguns estrangulamentos e dificuldades, quer de âmbito geral, quer no respectivo Ministério<sup>2</sup>.

No que se refere à obrigação dos organismos com prazo médio de pagamento superior a 90 dias divulgarem, na respectiva página electrónica, as suas dívidas certas, líquidas, exigíveis e vencidas há mais de 60 dias e não pagas, é de notar que em 34 organismos apenas foram identificados quatro casos de cumprimento<sup>3</sup>. Quanto ao conteúdo dos ficheiros de divulgação verificou-se que não é uniforme. Constatou-se também que não foi atribuída a qualquer entidade a verificação do cumprimento dessa obrigação.

**Recomendação 16 – PCGE/2009**

*A Lei deve definir o modelo de informação a prestar e, para maior eficácia no acesso à sua consulta, estipular a sua centralização e divulgação nas páginas electrónicas dos serviços coordenadores do prazo médio de pagamento.*

---

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

<sup>2</sup> Nomeadamente aquisição de bens e serviços registada no agrupamento de carácter residual *outras despesas correntes* (pelo que não integravam o cálculo) e subfinanciamento dos subsistemas de saúde da PSP e da GNR, associado a orientações para pagar prioritariamente os reembolsos dos beneficiários e as entidades privadas com acordo com os subsistemas, em detrimento do pagamento aos hospitais públicos.

<sup>3</sup> Pesquisa efectuada entre 10 e 11 de Agosto de 2010.





## B.1.3) Sobrevalorização da “despesa paga” dos serviços integrados<sup>1</sup>

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE, 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 maneo dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro<sup>2</sup> e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2009, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, as dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Verificaram-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 na posse do serviço. Tais verbas, embora constem da Conta como “pagamentos efectuados”, não se destinaram a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas.

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 pelo acréscimo nos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos).

### Recomendação 17 – PCGE/2009

*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-leis 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 e, portanto, no défice da CGE de cada ano, e as consequências relativamente à tesouraria do Estado.*

## B.1.4) Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro<sup>3</sup>

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

- ◆ A diminuição (subavaliação) da despesa do OE/2009 em € 37,5 milhões – diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2009” (€ 34,8 milhões) e o que o OE/2009 deixou de suportar pela utilização nesse ano das verbas da

<sup>1</sup> Cfr. Caixa 1 do ponto B.1.6, “2. Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa”.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Cfr. Caixa 1 do ponto B.1.6, “2 - Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa”.



conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” (€ 72,2 milhões);

- ◆ O aumento da receita do OE/2009 em € 20,4 milhões (conversão da verba não utilizada de “Saldos do Capítulo 60 do OE/2008” em receita do OE/2009 através de mera operação contabilística);
- ◆ Consequentemente, a diminuição do défice em € 57,8 milhões, em resultado dos efeitos destas operações sobre a despesa e a receita do OE/2009<sup>1</sup>.

#### **Recomendação 18 – PCGE/2009**

*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.1.5) Incorreção na classificação e especificação das despesas**

O rigor da informação sobre as despesas públicas evidenciada na CGE 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 2009 situações em que não foram empregues as classificações adequadas<sup>2</sup>, designadamente:

- ◆ As transferências efectuadas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis (€ 177,8 milhões) foram incorrectamente classificadas como *transferências de capital para SFA*, quando o deveriam ter sido como transferências para instituições particulares;
- ◆ As “outras pensões da CGA a cargo do Estado” foram classificadas em *despesas com pessoal*, quando em anos anteriores eram classificadas, de forma mais adequada, em *transferências correntes*<sup>3</sup>.

Quanto ao princípio da especificação, note-se que a actual classificação económica das despesas públicas<sup>4</sup> contempla dois agrupamentos de carácter residual: *06 – Outras despesas correntes* e *11 – Outras despesas de capital*, nos quais devem ser classificadas as despesas que não se enquadram nos restantes agrupamentos. Em conformidade com este carácter residual, a despesa registada nestas classificações não assume, em regra, um peso substancial na despesa orçamental dos serviços; contudo, em 2009, para onze serviços/orgânicas o peso destes agrupamentos varia entre dez e cem por cento do total da respectiva despesa, implicando uma insuficiente especificação das despesas.

---

<sup>1</sup> Este valor pode também ser apurado através da diferença entre as verbas do OE/2008 (€ 92,6 milhões) e do OE/2009 (€ 34,8 milhões) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

<sup>2</sup> Cfr. Volume II, pontos 3.1.7 (especificação da despesa) e 3.3.2.2 (classificação de transferências).

<sup>3</sup> Este procedimento foi excepcional, tendo-se regressado em 2010 ao procedimento contabilístico anterior.

<sup>4</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.



## B.1.6) Comparabilidade da despesa da CGE ao longo do tempo

A comparabilidade da despesa tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, pelas seguintes razões:

- ◆ Alteração de critérios contabilísticos;
- ◆ Inclusão, nas rubricas relativas às despesas, de verbas associadas a operações que não corresponderam a pagamentos efectivos a terceiros, referidas nos pontos B.1.3 e B.1.4, embora constem da CGE como “pagamentos efectuados”;
- ◆ Alteração do universo de serviços abrangidos pela Conta (em resultado do processo de conversão dos hospitais e outros serviços em empresas, em fundações ou associações públicas, extinção ou criação de serviços e ainda por, pontualmente, alguns serviços não prestarem informação sobre a sua execução orçamental).

Na Caixa da página seguinte examina-se o impacto desses factores nos valores da despesa.

Tem também impacto na despesa a utilização de valores provisórios da execução orçamental de serviços ou fundos autónomos, prática que, quando as divergências face aos valores definitivos são relevantes, afecta a comparabilidade dos dados. Relativamente ao ano de 2009 e tendo por base as contas de gerência entregues no Tribunal, constatou-se que o valor da despesa indicado na Conta estava subavaliado em € 27,4 milhões<sup>1</sup>.

### **Recomendação 19 – PCGE/2009**

*O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais que, em cumprimento do princípio da universalidade (cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental), sejam desenvolvidos os procedimentos necessários para garantir que as receitas e despesas (valores definitivos) de todos os serviços estejam evidenciados na CGE.*

---

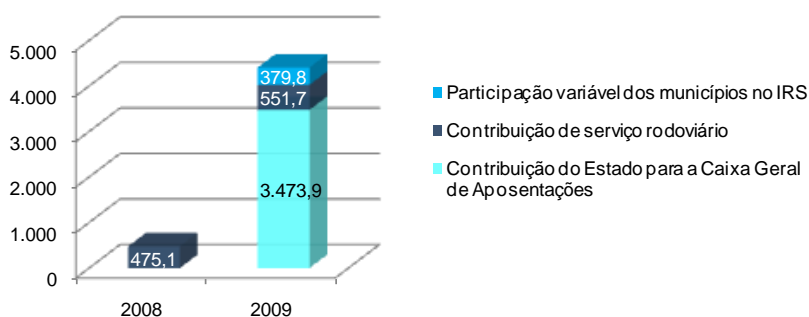
<sup>1</sup> Valores apurados para 17 dos 18 serviços com dados provisórios na CGE (o Instituto Politécnico de Coimbra ainda não entregara a conta de gerência à data do apuramento).

## CAIXA 1 – IMPACTO NA DESPESA DA ALTERAÇÃO DE CRITÉRIOS DE CONTABILIZAÇÃO, DE PAGAMENTOS NÃO EFECTIVOS E DA ALTERAÇÃO DO UNIVERSO

### 1. Alteração de critérios de contabilização com impacto no total da despesa da administração central

A alteração dos critérios de contabilização (classificação) das despesas é um dos elementos que mais afecta a comparabilidade dos dados ao longo do tempo. O gráfico seguinte explicita o impacto das principais alterações de critérios contabilísticos na diminuição da despesa da administração central, em 2008 (€ -475,1 milhões) e 2009 (€ -4.405,4 milhões). Note-se que, nos casos identificados, estas alterações conduziram a diminuições nos valores globais da despesa indicados na CGE, acompanhadas de reduções da receita ali inscrita, embora, devido essencialmente a desfaseamentos temporais, os respectivos montantes possam não ser coincidentes em cada ano, afectando, deste modo, o saldo orçamental.

**Gráfico III.8 – Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização 2008-2009**



A contribuição de serviço rodoviário foi criada como receita própria da EP – Estradas de Portugal, cobrada conjuntamente com o imposto sobre os produtos petrolíferos (sendo este reduzido em igual montante, de forma a não agravar o preço dos combustíveis). Assim, com início em 2008, a receita da CGE relativa ao ISP foi reduzida no montante desta contribuição de serviço rodoviário e, na despesa, deixaram de constar transferências para a Estradas de Portugal. O montante transferido para a Estradas de Portugal, em 2008 e 2009, ascendeu a € 475,1 e € 551,7 milhões, respectivamente.

A participação variável dos municípios no IRS, antes integrada na receita do Estado deste imposto e transferida para os municípios por despesa orçamental, foi, em 2009, transferida para os municípios à margem do Orçamento do Estado (€ 379,8 milhões).

A contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações através do Ministério das Finanças foi, a partir de 2009, classificada na despesa dos serviços integrados em transferências correntes para serviços e fundos autónomos e na receita da Caixa Geral de Aposentações como transferências correntes provenientes do Estado, sendo estas operações anuladas no processo de consolidação<sup>1</sup>. A alteração reduziu a despesa da administração central em € 3.473,9 milhões.

<sup>1</sup> Nos anos anteriores era classificada na despesa dos serviços integrados em despesas com pessoal/segurança social e na receita da Caixa Geral de Aposentações como contribuições.

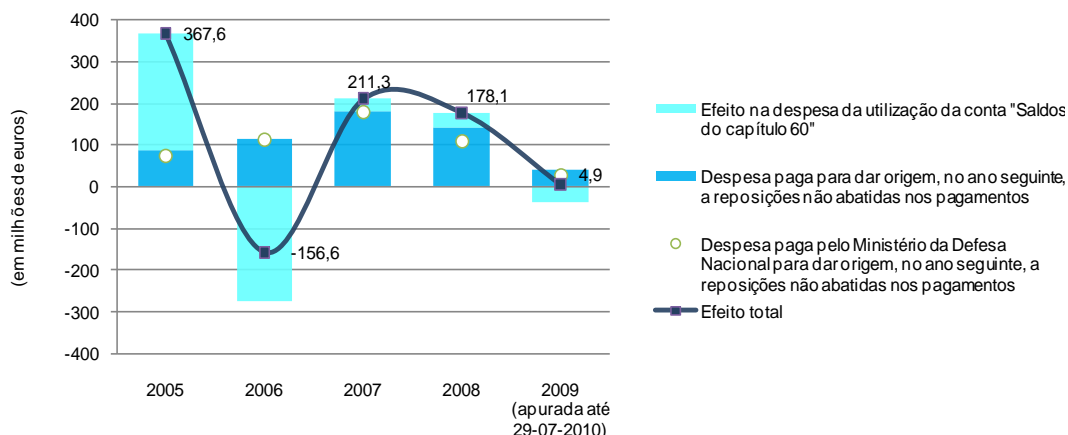


## 2. Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa

Nos pontos B.1.3 e B.1.4 foram identificados mecanismos contabilísticos que afectam a despesa, por não corresponderem a pagamentos efectivos a terceiros, embora constem da CGE como referindo-se a “pagamentos efectuados”. Trata-se, em especial, de:

- ◆ Verbas transferidas para contas dos organismos com o objectivo de serem repostas no ano seguinte, como receita que irá servir de contrapartida à abertura de créditos especiais, reforçando a despesa desses mesmos serviços. Estes montantes não são identificados na CGE, sendo apurados no exercício orçamental seguinte, à medida que a abertura de créditos especiais é autorizada;
- ◆ Verbas transferidas para a conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/(do ano  $n$ )”, a utilizar para pagamentos no ano seguinte, até 15 de Fevereiro. A despesa orçamental do ano  $n$  é aumentada pelo valor que é transferido para esta conta (despesa que não corresponde a pagamentos a terceiros) e diminuída pelo valor que foi utilizado em pagamentos a terceiros por via da conta de saldos do ano anterior (despesa que teria de ser suportada pelo orçamento do ano  $n$ , se este mecanismo não existisse), pelo que, em cada ano, este mecanismo pode sobreavaliar ou subavaliar a despesa orçamental.

Gráfico III.9 – Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa



No gráfico anterior a linha “efeito total” representa o efeito agregado dos pagamentos efectuados com o objectivo de serem repostos no ano seguinte para a abertura de créditos especiais e da utilização das contas “Saldo do Capítulo 60”.

O efeito das contas “Saldo do Capítulo 60” foi maior, em sentidos opostos, em 2005 e 2006 por terem sido transferidos para a conta “Saldo do Capítulo 60 do OE/2005”, entre outros, € 284,9 milhões relativos a dotações de capital para os hospitais empresarializados, do que resultou o aumento da despesa registada na CGE de 2005 e a correspondente diminuição na Conta de 2006.

Já no que se refere aos pagamentos efectuados com o objectivo de serem repostos no ano seguinte, verifica-se que são as verbas transferidas pelo Ministério da Defesa Nacional que têm maior peso na sobrevalorização da despesa. As leis de programação militar têm, sucessivamente, estabelecido que:

“Os saldos verificados nas medidas no fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das mesmas medidas até à sua completa execução”. A forma utilizada para concretizar esta norma tem consistido na requisição da totalidade das verbas, sendo as não utilizadas repostas no ano seguinte e novamente aplicadas em despesa, através da abertura de créditos especiais. Note-se que este procedimento impossibilita o apuramento, com base na CGE, do montante que é efectivamente gasto com a Lei de Programação Militar em cada ano.

### 3. Serviços que saíram do universo da administração central

No período 2005-2009 o universo da administração central sofreu variações significativas. No quadro seguinte evidencia-se a saída de organismos do sector das administrações públicas, continuando estes a exercer a sua missão/actividade de natureza pública, mas deixando de cumprir a disciplina orçamental e de ter as suas receitas e despesas discriminadas na CGE<sup>1</sup>.

**Quadro III.10 – Serviços que saíram da administração central no período 2005-2009**

Motivo de saída	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Empresarialização de hospitais (a)		5	14	5	4	28
Outras empresarializações	1	1	4		1	7
Conversão em associação		1			28	29
Conversão em fundação				1	19	20
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>52</b>	<b>84</b>
Despesa no ano anterior à saída do serviço da administração central (em milhões de euros)	939,6	678,1	863,2	551,4	510,8	

(a) Processo iniciado em 2003, com 32 hospitais convertidos em 31 sociedades anónimas, posteriormente convertidas em entidades públicas empresariais.

No primeiro ano (2005) do período em análise, a saída de um único organismo, Estradas de Portugal (então Instituto das Estradas de Portugal), implicou que um montante de despesa, que no ano anterior ascendia a € 939,6 milhões, deixasse de estar especificado por natureza (despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, investimentos, etc.), passando a constar da despesa do orçamento dos serviços integrados uma verba a título de transferências para a empresa<sup>2</sup>.

Conforme se evidencia no quadro, as maiores saídas de organismos do sector público administrativo resultou do processo de empresarialização de hospitais: 28 organismos (a que acresce a empresarialização de 32, em 2003). Por anos, o maior número de saídas observa-se em 2009, devido à conversão de 28 centros protocolares de formação profissional em associações públicas e da conversão em fundações das universidades do Porto e de Aveiro (incluindo as respectivas faculdades e serviços sociais) e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Na CGE de 2009 é possível identificar que, nesse ano, a Administração Central do Sistema de Saúde gastou € 3.287,7 milhões em aquisições de serviços de saúde aos hospitais empresarializados, que o Ministério das Finanças gastou em dotações de capital destes hospitais € 188,4 milhões e que foram transferidos € 102,6 milhões para as entidades do ensino superior convertidas em fundações. A estes montantes acrescem € 551,7 milhões, relativos às transferências para a Estradas de Portugal

<sup>1</sup> Esta análise não inclui as situações de fusão, cisão ou extinção de organismos, por se considerar que a variação de despesa resultante destas alterações é evidenciada na Conta.

<sup>2</sup> Conforme se referiu no ponto 1, em 2008, com a criação da contribuição de serviço rodoviário, a verba para a Estradas de Portugal passou a ser transferida à margem do Orçamento do Estado.



da contribuição de serviço rodoviário (que representa uma diminuição na receita do Estado proveniente do imposto sobre os produtos petrolíferos, atribuído como receita própria a esta empresa). As operações identificadas totalizam € 4.130,4 milhões. Este valor corresponderá apenas a uma parte da execução financeira destas entidades que, se não tivessem sido retiradas da administração central, estaria discriminada na CGE por natureza.

De notar que a saída de organismos do sector público administrativo, através de processos de empresarialização, ou de conversão em associação ou fundação pública, tem efeitos na óptica da contabilidade pública e, portanto, na CGE, muito especialmente no apuramento do défice orçamental, que, geralmente, não têm correspondência na óptica da contabilidade nacional (SEC 95), uma vez que, para este efeito, e face aos critérios aplicáveis, aqueles organismos permanecem no sector das administrações públicas. Assim, com excepção dos hospitais empresarializados e de outros três organismos<sup>1</sup>, os restantes, na óptica da contabilidade nacional, continuam a integrar o sector das administrações públicas, juntamente com outras entidades que, para efeitos de contabilidade pública, se consideram pertencentes ao sector público empresarial (além da Estradas de Portugal, também a Parque Escolar, a Rádio e Televisão de Portugal, as diversas sociedades POLIS, etc.) ou como instituições particulares.

A diferença no universo dos organismos abrangidos, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, é um dos factores que habitualmente mais contribui para as divergências entre os valores da despesa (bem como da receita e do saldo) da administração central expressos nos dois sistemas contabilísticos<sup>2</sup>.

## B.1.7) Aplicação do regime de administração financeira do Estado

A Lei de Bases da Contabilidade Pública e o Regime de Administração Financeira do Estado<sup>3</sup> 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, os quais têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na CGE.

Em 2009, passados dezanove 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 Armadas<sup>4</sup>.

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

<sup>1</sup> Caixa de Previdência do Ministério da Educação (2006), ICEP - Investimentos Comércio e Turismo de Portugal (2007) e INATEL (2008).

<sup>2</sup> Outras divergências resultam de diferenças de critérios de contabilização, como seja, a contabilidade em base “caixa” (contabilidade pública) e em base *accrual* (contabilidade nacional).

<sup>3</sup> Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, respectivamente.

<sup>4</sup> 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.

### B.1.8) Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos planos sectoriais

Conforme se salientou anteriormente, a CGE evidencia apenas a despesa paga e não apresenta ainda diversos mapas com informação relevante<sup>1</sup> por, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o POCP.

No tocante ao subsector dos serviços e fundos autónomos, de acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública pontualmente completada pelos serviços de apoio do Tribunal, no ano de 2009 fecharam contas em POCP 60 organismos (72,3% daqueles a que é aplicável). Quanto aos planos sectoriais (*POC – Educação, POCMS e POCISSSS*<sup>2</sup>), todos os serviços e fundos autónomos que os deviam utilizar encerraram contas de acordo com estes planos, com excepção da Agência Nacional para a Qualificação, integrada no Ministério da Educação, que deveria utilizar o POC – Educação (aplicável a todos os organismos do Ministério), e está a utilizar o POCP.

Constituindo uma inflexão relativamente à situação anterior, em que cada organismo que pretendia implementar o POCP adquiria no mercado aplicações informáticas díspares, 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. Contudo, de 2006 a 2008, apenas o Tribunal de Contas utilizou de forma efectiva essa aplicação.

Actualmente, o modelo de implementação do POCP na administração pública central, através da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE, tem por base a “solução GeRFiP” (gestão dos recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado<sup>3</sup>) que, para além do funcionamento do programa de contabilidade (RIGORE), inclui a concepção e implementação do sistema de recursos partilhados, respectivas infra-estruturas e serviços de suporte.

Assim, a previsão para a implementação do POCP está associada à utilização da “solução GeRFiP”, que, no final de 2009, estava em aplicação apenas por dois serviços integrados, encontrando-se outros doze organismos (serviços integrados e autónomos) em processo de migração ou de aplicação experimental desse novo sistema.

A Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE mantém o objectivo de generalizar a utilização do plano oficial de contabilidade a todos os organismos da administração central até ao fim de 2012, doze anos após a aprovação do POCP. A evolução deste processo continuará a ser acompanhada pelo Tribunal.

#### **Recomendação 20 – PCGE/2009**

*O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais, a total implementação do POCP no mais curto espaço de tempo possível, de forma a permitir a evidenciação da real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.ºs XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector Estado) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos no n.º 4 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental.*

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social.

<sup>3</sup> Esta solução faz parte do Programa GeRALL (gestão de recursos da administração pública), que consiste num conjunto de soluções integradas de gestão de recursos em quatro domínios: a gestão de recursos humanos, a gestão de recursos financeiros e orçamentais, a disponibilização e gestão de infra-estruturas e outras soluções e serviços analíticos para gestão.





### B.1.9) Enquadramento de fundos (patrimónios autónomos) geridos por serviços da administração central

Relativamente ao ano de 2009, foi analisada a situação de 14 Fundos, geridos por serviços da administração central, caracterizados como patrimónios autónomos, que não se encontravam evidenciados no Orçamento do Estado.

Nos termos da legislação aplicável<sup>1</sup> todos os Fundos devem integrar o Orçamento do Estado e a CGE, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública, excepto se esses Fundos tiverem “a natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas” ou, caso não estejam autonomizados relativamente à entidade gestora, em termos de prestação de contas, se a mesma tiver, simultaneamente, essa natureza e forma.

#### Recomendação 21 – PCGE/2009

*Devem passar a integrar o Orçamento do Estado e a CGE, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública, o Fundo de Renda Vitalícia, o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, uma vez que não preenchem os requisitos de isenção previstos na legislação aplicável.*

Por outro lado, em certos casos<sup>2</sup>, as receitas e despesas de cada Fundo, embora se encontrem integradas nas contas das respectivas entidades gestoras, não se encontram suficientemente discriminadas. Esta situação contraria o princípio da especificação estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, uma vez que a legislação que institui os Fundos lhes atribui receitas específicas (que atingem em regra montantes elevados) e determina também a sua finalidade.

### 3.4 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

No âmbito do Parecer sobre a CGE compete ao Tribunal de Contas apreciar a execução do PIDDAC<sup>3</sup>.

#### 3.4.1 – PIDDAC

A apreciação desenvolvida teve em conta as GOP<sup>4</sup>, o OE, os dados constantes da Conta e os apurados com base na informação recolhida do Sistema de Informação para o PIDDAC<sup>5</sup>.

Este ponto integra ainda os resultados das seguintes auditorias: “Projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Energia e Geologia”, “Qualidade e Eficiência na Gestão de Recursos – Água” e “Programa Orçamental 22 – Agricultura e Desenvolvimento Rural”.

<sup>1</sup> Constituição da República Portuguesa (artigo 105.º), Lei de Enquadramento Orçamental (artigos 1.º, 2.º, 73.º e seguintes), e Lei de Bases da Contabilidade Pública.

<sup>2</sup> Fundo de Desenvolvimento Empresarial, Fundo de Modernização do Comércio, Fundo de Fiscalização e Fundo Florestal Permanente.

<sup>3</sup> Artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

<sup>4</sup> Lei n.º 41/2008, de 13 de Agosto (cfr. também a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, Grandes Opções do Plano para 2005-2009).

<sup>5</sup> Cfr. ponto 4.1 do Volume II.



## A) Visão Global

### A.1) Programação e execução do PIDDAC global

O PIDDAC inicial para 2009 totalizava € 4.061,0 milhões<sup>1</sup>, tendo o mesmo sido objecto de alterações orçamentais ao longo do ano que se traduziram num reforço de € 1.571,9 milhões<sup>2</sup>, fixando-se a dotação ajustada em € 5.632,6 milhões. Esta dotação foi objecto de cativações no montante de € 66,2 milhões situando-se a dotação disponível em € 5.566,7 milhões<sup>3</sup>.

O valor total das alterações orçamentais representou 38,7% do valor do PIDDAC inicial sendo que 46,6% destas alterações foram em projectos com financiamento comunitário. Regista-se ainda com significado relevante a alteração relativa à criação do P031 no valor de € 300,0 milhões (19,1%). Só estes dois grupos de alterações representaram, por si só, cerca de 66% no valor reforçado ao PIDDAC inicial<sup>4</sup>.

A execução global do PIDDAC no ano de 2009 ascendeu a € 3.415,6 milhões, o que significou um aumento de € 534,8 milhões (18,6%) relativamente ao ano anterior, tendo para tal contribuído o encerramento dos projectos do QCA III, o aceleramento verificado em alguns projectos do QREN bem como a execução do Programa Orçamental da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (P031).

Esta realização correspondeu a 61,4% da dotação disponível e englobou € 2.052,5 milhões (60,1%) de financiamento nacional e € 1.363,1 milhões (39,9%) de recursos comunitários, tendo-se verificado taxas de execução de 73% face à primeira fonte de financiamento e de apenas 49,5% relativamente à fonte comunitária.

A análise do período compreendido entre 2005 a 2009, permitiu concluir que a fonte de financiamento nacional foi sempre a mais expressiva, indiciando, assim, dificuldades por parte dos organismos públicos na execução dos projectos co-financiados.

Com excepção dos anos de 2007 e de 2009 em que se verificaram acréscimos face aos anos anteriores o PIDDAC orçamentado e executado, ao longo dos últimos cinco anos, apresenta uma tendência decrescente, conforme se pode constatar no gráfico seguinte<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> O que significou um acréscimo de € 469,9 milhões face a 2008.

<sup>2</sup> Mais € 432,3 milhões do que o sucedido no ano anterior.

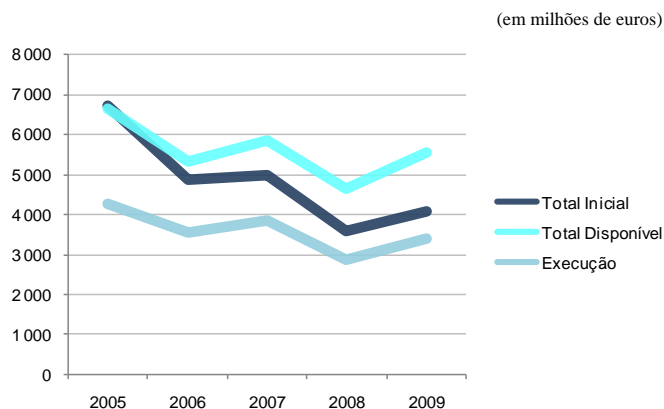
<sup>3</sup> O que traduz um reforço de € 937,5 milhões relativamente a 2008.

<sup>4</sup> Cfr. ponto 4.2.2 do Volume II.

<sup>5</sup> Cfr. ponto 4.2 do Volume II.



Gráfico III.10 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2009



Fonte: DGO (CGE e SIPIDDAC de 2005 a 2009).

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

O PIDDAC continuou a apresentar maiores execuções na 1.<sup>a</sup> Grande Opção - “Assegurar uma trajetória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualidade dos recursos humanos” – 44,3% (€ 1.514,6 milhões) e na 3.<sup>a</sup> Grande Opção – “Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento” – 33,8% (€ 1.155,6 milhões).

Para a 2.<sup>a</sup> Grande Opção – “Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades” contribuíram 19,0% (€ 649,0 milhões) do investimento concretizado, enquanto que para a 4.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup> “Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania” e “Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país” os investimentos quedaram-se por € 73,0 milhões e € 23,0 milhões, respectivamente (2,9% da execução total).

#### A.1.2) Despesa por programa orçamental

Em 2009 o PIDDAC contemplou 27 programas orçamentais, menos 14 do que em 2008, tendo o P031 – “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”<sup>1</sup> sido incluído por via da primeira alteração orçamental.

Dos € 3.415,6 milhões executados em 2009, cerca de 74,3% (€ 2.538,6 milhões) foram devidos ao desenvolvimento de apenas cinco dos programas orçamentais, a saber: P025 – “Modernização e Internacionalização da Economia” (€ 720,2 milhões – 21,1%), P022 – “Agricultura e Desenvolvimento Rural” (€ 556,1 milhões – 16,3%), P024 – “Transportes” (€ 488,8 milhões – 14,3%), P002 – “Investigação Científica e Tecnológica e Inovação” (€ 486,6 milhões – 14,2%) e P031 – “Iniciativa para o investimento e o Emprego” (€ 286,9 milhões – 8,4%), situação idêntica à verificada desde 2005 relativamente aos primeiros quatro programas orçamentais e excepcional em relação ao P031, criado estritamente em 2009 em resultado das medidas anti-crise.

<sup>1</sup> Visou a criação de diversas medidas em Portugal, destinadas a promover o crescimento económico e o emprego, enquadradas no âmbito do Plano de Relançamento da Economia Europeia sido incluído por via da primeira alteração orçamental.

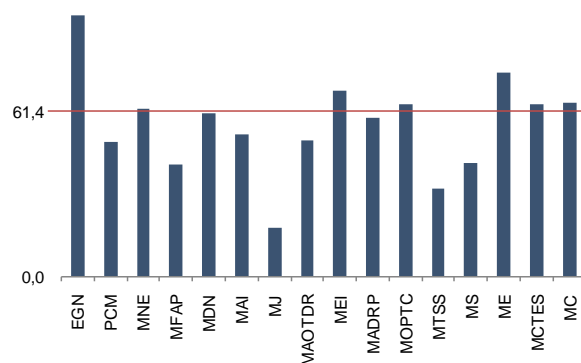
A taxa de execução média do PIDDAC foi de 61,4% tendo os programas orçamentais revelado taxas que variaram entre os 14,7% (P017 – “*Serviços e Equipamentos Sociais*”) e os 98,6% (P004 – “*Acção Externa do Estado*”). Dez dos programas orçamentais (P002, P004, P005, P009, P020, P021, P022, P024, P025 e P031) apresentaram taxas de execução superiores à taxa média sendo que os restantes dezassete registaram níveis mais baixos salientando-se pela negativa, para além do P017, o P008 – *Justiça* (17,2%) e o P028 – “*Modernização e Qualificação da Administração Pública*” (18,2%).

### A.1.3) Despesa por ministério

A execução do PIDDAC em 2009 concentrou-se essencialmente em cinco ministérios, MEID, MCTES, MADRP, MOPTC, e ME que representaram 83,8% do executado (€ 2.938,9 milhões).

A taxa de execução dos vários Ministérios relativamente à dotação disponível variou entre 18,4% (MJ) e 97,57% (EGE). O gráfico seguinte mostra o desvio das taxas de execução de cada ministério face à taxa de execução global do PIDDAC<sup>1</sup>.

Gráfico III.11 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério / Desvio da taxa



Fonte: DGO (CGE e SIPIDDAC).

### 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 27,5% (€ 1.528,9 milhões) e de 72,5% (€ 4.037,9 milhões), respectivamente. A execução do PIDDAC pelos serviços integrados representou 27,7% do total executado e a dos serviços e fundos autónomos 72,3%<sup>2</sup>.

### A.1.5) Despesa por classificação funcional

No PIDDAC executado as “*funções económicas*” foram as que assumiram a maior relevância com 56,3%, seguindo-se as “*funções sociais*” e as “*funções gerais de soberania*” com 22,1% e 21,6%, respectivamente. Quanto aos níveis de execução, as “*funções sociais*” e as “*funções económicas*” foram as que apresentaram taxas superiores à taxa média (61,4%), de 62,9% e 62,5%, respectivamente, enquanto que as “*funções gerais de soberania*” registaram um nível inferior (de 57,2%).

<sup>1</sup> Cfr. ponto 4.2.3 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 4.2.4 do Volume II.



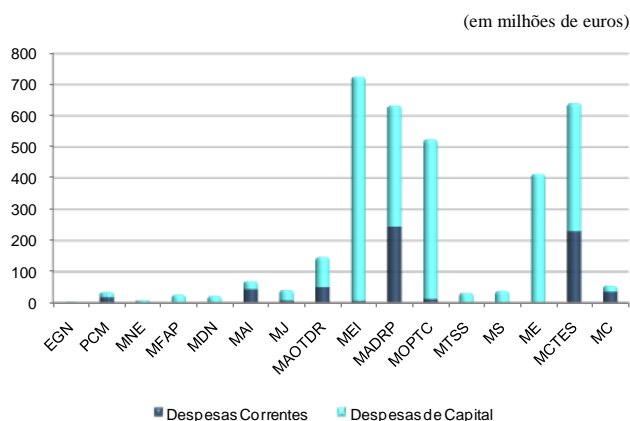
Em termos desagregados destacaram-se em 2009 as “*outras funções económicas*” (€ 779,5 milhões – 22,8%), os “*serviços gerais da administração pública*” (€ 658,7 milhões – 19,3%), a “*agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca*” (€ 646,4 milhões – 18,9%) e os “*transportes e comunicações, comércio e turismo*” (€ 495,5 milhões – 14,5%) que, em conjunto, representaram 75,5% no PIDDAC total executado<sup>1</sup>.

#### A.1.6) Despesa por classificação económica

No PIDDAC inicial o investimento previsto foi de € 3.240,9 milhões para as despesas de capital e € 820,1 milhões para as despesas correntes – cerca de 79,8% e 20,2% do total, respectivamente. Esta relação alterou-se, ainda que de forma não muito significativa, no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido um montante de € 2.759,3 milhões (80,8%) e as despesas de natureza corrente € 656,3 milhões (19,2%).

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

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



Fonte: DGO (CGE e SIPIDDAC).

Continuou a evidenciar-se em alguns ministérios o elevado peso das despesas correntes na estrutura do PIDDAC executado tais como: no MC (65,5%), no MAI (62,2%), na PCM (51,1%), no MADRP (38,6%), no MCTES (35,9%) e no MAOTDR (34,0%).

#### A.1.7) Despesa por região

Na perspectiva regional, cerca de 71,2% da despesa executada não teve afectação geográfica específica: *Várias NUT do Continente* (48,5%), *Várias NUT do País* (21,4%) e *Estrangeiro* (1,3%).

O PIDDAC executado por NUT concentrou-se nas Regiões de *Lisboa e Vale do Tejo* (10,9%), do *Norte* (10,3%), do *Centro* (4,6%), do *Alentejo* (1,7%), do *Algarve* (0,8%) e nas *Regiões Autónomas* (os *Açores* com cerca de 0,5%, e a *Madeira*, com cerca de 0,03%).

<sup>1</sup> Cfr. ponto 4.2.5 do Volume II.

As melhores taxas de execução face à dotação disponível verificaram-se nas seguintes NUT: Estrangeiro (92,8%) e nas Regiões de *Lisboa e Vale do Tejo* (58,4), no *Centro* (55,9%) e no *Norte* (54,4%). As taxas mais reduzidas revelaram-se nas *Regiões Autónomas* (*Açores* – 37,8% e *Madeira* – 23,5%).

#### **A.1.8) Despesa por sector de actividade**

A execução do PIDDAC por sectores em 2009 coloca em evidência cinco dos sectores, a “*indústria e energia*” (€ 717,9 milhões – 21,0%), a “*agricultura*” (€ 558,4 milhões – 16,3%), a “*educação*” (€ 525,5 milhões – 15,4%), os “*transportes e comunicações*” (€ 521,8 milhões – 15,3%) e a “*ciência e tecnologia*”, (€ 481,9 milhões – 14,1%), que, no seu conjunto, representaram 82,1% do total investido.

No período 2005-2009 evidencia-se a concentração do investimento em quatro sectores, os “*transportes e comunicações*” (€ 5.963,7 milhões – 33,2%)<sup>1</sup>, a “*agricultura*” (€ 2.733,1 milhões – 15,2%), a “*indústria e energia*” (€ 2.595,6 milhões – 14,5%), a “*ciência e tecnologia*”, (€ 1.866,4 milhões – 10,41%) que representaram 73,3% do PIDDAC executado e absorveram € 13.158,8 milhões, restando para os remanescentes doze € 4.804,8 milhões<sup>2</sup>.

#### **A.1.9) Despesa co-financiada por fundos comunitários**

No ano de 2009 a despesa financiada por fundos comunitários foi ainda maioritariamente afectada ao Período de Programação 2000-2006 que absorveu € 733.819,1 milhares (53,9%) dos quais € 654.906,3 milhares (48%) relativos ao encerramento do QCAIII e € 78.912,8 milhares (5,8%) inerentes ao Fundo de Coesão II. Quanto ao Período de Programação 2007-2013 ficaram afectos € 585.057,3 milhares (42,9%), assim discriminados: QREN – € 409.913,8 milhares (30,1%); Cooperação – € 1.077,2 milhares (0,1%); PRODER – € 158.793,1 milhares (11,6%); PROMAR – € 15.273,1 milhares (1,1%). Executaram-se, ainda, nas ajudas relacionadas com o FEAGA – € 7.182,7 milhares (0,5%) e na rubrica residual “Outros” – € 37.014,0 milhares (2,7%).

Em 2009 o financiamento comunitário de € 1.363,1 milhões representou 39,9% na execução global do PIDDAC (€ 3.415,6 milhões), tendo-se realizado € 38,5 milhões (2,8%) em serviços integrados e € 1.324,5 milhões (97,2%) nos serviços e fundos autónomos.

A execução da despesa comunitária reflectiu que, apesar de terem sido realizados inúmeros ajustamentos ao OE, o valor executado do financiamento comunitário (€ 1.363,1 milhões) foi manifestamente inferior ao disponível (€ 2.753,8 milhões) evidenciando que os serviços, depois de terem despoletado as efectivas alterações orçamentais com todo o processo exaustivo e moroso que lhe está subjacente, não vêm executadas as verbas relativas aos fundos comunitários.

---

<sup>1</sup> Mesmo tendo em consideração que no sector dos transportes e comunicações, devido à modificação relativa às Estradas de Portugal, EPE, ocorreram drásticas diminuições em 2008 e 2009 uma vez que deixaram de integrar as transferências do Capítulo 50 através do orçamento do GPERI do MOPTC.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 4.2.8 do Volume II.

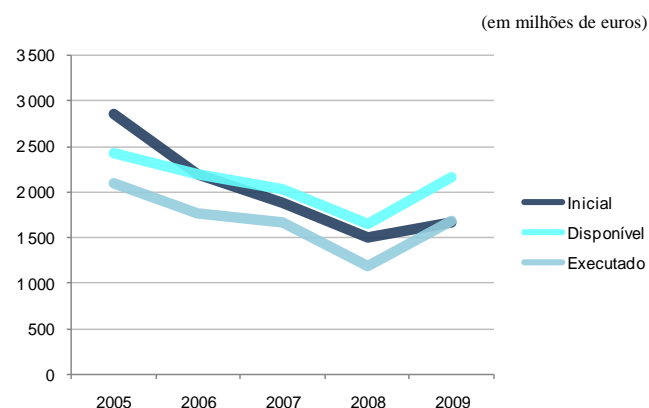


com  
D. J. J. J.  
m. e. b. j.

## A.2) Capítulo 50 – Investimentos do Plano

As dotações orçamentais inscritas inicialmente no Capítulo 50<sup>1</sup> para a execução anual do PIDDAC foram de € 1.671,1 milhões, representando cerca de 41,1% do PIDDAC total. Contudo, a análise à execução efectiva do Capítulo 50, o ano de 2009 evidencia um aumento de € 7,9 milhões, registando-se, assim uma inversão na evolução ocorrida desde 2005, conforme se demonstra no gráfico seguinte<sup>2</sup>.

Gráfico III.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 de 2005 a 2009



Fonte: OE e CGE de 2005 a 2009.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Correção dos valores apresentados na CGE

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, constantes da CGE, verificaram-se divergências nos valores executados, situação que já foi observada em anos anteriores.

Apesar do Mapa II e os mapas 17 e 19 traduzirem 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.

A análise do Capítulo 50 efectuada na CGE continua a ter por base uma decomposição que não corresponde ao valor dos pagamentos efectivos mencionados no Mapa XV, o que, conseqüentemente, conduz ao empolamento da sua execução não permitindo, também, a referida comparabilidade.

#### Recomendação 22 – PCGE/2009

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

<sup>1</sup> O Capítulo 50 engloba o financiamento total dos Serviços Integrados (financiamento nacional e financiamento comunitário) e as transferências do OE para os Serviços e Fundos Autónomos.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 4.3 do Volume II.

## B.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Em 2009 o valor das alterações orçamentais no PIDDAC, que se traduziram num reforço no montante de € 1.571,9 milhões, representou 38,7% do valor do PIDDAC inicial (€ 4.061,0 milhões).

Cerca de 66% do valor reforçado teve origem em duas situações: 46,6% em projectos com financiamento comunitário (€ 732,1 milhões de verbas comunitárias) e 19,1% (€ 300,0 milhões) por via da criação do P031.

Porém, uma boa parte das alterações orçamentais despoletadas pelos serviços relacionadas com os projectos co-financiados, com todo o processo exaustivo e moroso que lhes está subjacente, não veio a ter consequências na execução efectiva do PIDDAC.

### Recomendação 23 – PCGE/2009

*Assim, recomenda-se que sejam apenas promovidas alterações orçamentais, designadamente reforços de dotações, quando as mesmas visem situações exequíveis.*

Em 2009, apesar das sucessivas orientações, continuou a evidenciar-se um peso excessivo de despesas correntes na execução do PIDDAC em diversos ministérios, contrárias à própria natureza do PIDDAC que é de investimento. Destacam-se, pela negativa, o MC, o MAI e a PCM onde as despesas correntes representam 65,5%, 62,2% e 51,1%, enquanto que as de capital somente 34,5%, 37,8% e 48,9%, respectivamente.

### Recomendação 24 – PCGE/2009

*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.*

## 3.4.2 – Projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Energia e Geologia

### A) Visão Global

A auditoria a projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)<sup>1</sup>, realizada no âmbito do controlo dos recursos afectos ao Programa de Investimentos, teve como objectivo geral a análise da execução física e financeira dos projectos, a verificação da legalidade e regularidade, bem como a avaliação da economia, eficiência e eficácia da aplicação dos dinheiros públicos envolvidos.

### A.1) Caracterização dos projectos do PIDDAC em execução em 2009

No decurso de 2009 o LNEG tinha onze projectos em execução, dois integravam o Programa Orçamental 001 – “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”, oito o Programa Orçamental 002 – “Investigação Científica e Tecnológica e Inovação” e um o Programa Orçamental 006 – “Construção, Remodelação e Apetrechamento das Instalações”.

---

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 36/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

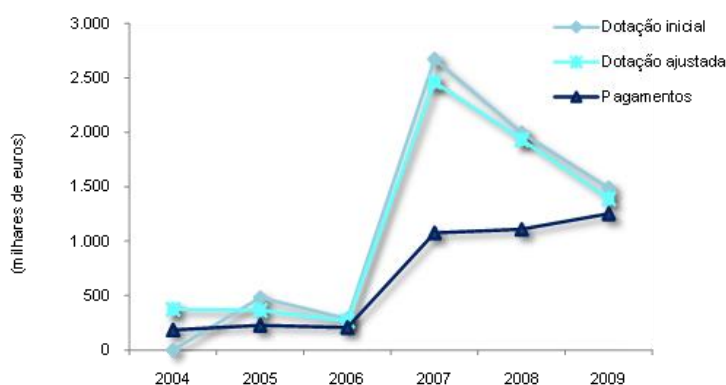




## A.2) Financiamento e execução

As dotações iniciais e ajustadas para os projectos em análise têm vindo a diminuir nos últimos três anos, e a despesa paga tem aumentado, o que se traduz num aumento da taxa de execução, que em 2009 atingiu os 90%, muito acima da média dos últimos seis anos (60%), como se ilustra no gráfico seguinte.

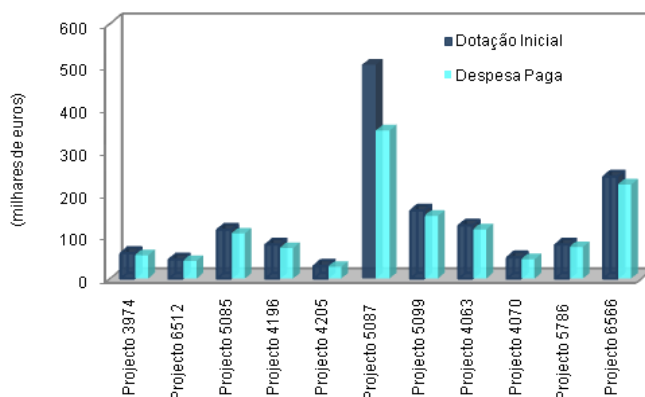
Gráfico III.14 – Pagamentos efectuados entre 2004 e 2009



Fonte: Laboratório Nacional de Energia e Geologia

Para os onze projectos activos em 2009, foi contemplado um orçamento corrigido de € 1,4 milhões, e executado € 1,3 milhões (90%), dos quais 79% reportam-se a projectos relacionados com a actividade científica e tecnológica e 21% a projectos de infra-estruturas. O gráfico seguinte espelha a distribuição do investimento em 2009.

Gráfico III.15 – Previsão e execução financeira dos projectos do PIDDAC



Fonte: Laboratório Nacional de Energia e Geologia.

Legenda: projecto 3974 – Sistemas de informação, projecto 6512 – Tecnologias da informação e das infra-estruturas de comunicação do LNEG, projecto 5085 – Laboratório de referência para materiais geológicos, projecto 4196 – Valorização dos recursos minerais nacionais, projecto 4205 – Geofísica interna e aplicada, projecto 5087 – Tecnologia e inovação energética, projecto 5099 – Gestão ambiental e sustentabilidade, projecto 4063 – Investigação da infra-estrutura geológica e da base de recursos geológicos, projecto 4070 – Investigação dos recursos hidrogeológicos, projecto 5786 – Investigação em geologia marinha, projecto 6566 – Modernização das infra-estruturas II.



Cerca de 73,5% do investimento do PIDDAC concentrou-se em três tipos de despesa: 29,9% em investimentos em equipamento básico, 19% em investimentos em edifícios e 24,6% em transferências correntes para famílias (bolseiros).

## **B) Observações<sup>1</sup>**

### **B.1) Legalidade e regularidade**

Verificou-se que existiam bolseiros no LNEG que desenvolviam trabalho indispensável à concretização dos projectos do PIDDAC e até mesmo fundamental para o normal funcionamento da unidade em que estavam integrados, o que não é conforme com o Estatuto de Bolseiro de Investigação, que proíbe essa situação. Alguns bolseiros têm mantido o respectivo estatuto ao longo de vários anos, variando o tipo de bolsa atribuída mas desenvolvendo as mesmas actividades, o que contraria o carácter de iniciação ou de actualização que deveriam ter as actividades por si desenvolvidas<sup>2</sup>.

### **B.2) Economia, eficiência e eficácia na gestão**

A programação financeira inicial para cada projecto do PIDDAC foi ajustada às verbas finais afectas, ao contrário da programação material que não foi objecto de revisão face aos recursos disponíveis.

Na generalidade dos projectos, a programação material contempla um conjunto de indicadores e metas relacionados com os objectivos, embora os mesmos não estejam associados às acções. Também a execução material não teve aderência à programação.

Quanto ao planeamento financeiro, este encontra-se subvalorizado face à programação material, tendo em 2009 sido previstas acções com uma dimensão inadequada face à dotação disponível.

## **3.4.3 – Qualidade e Eficiência na Gestão de Recursos – Água**

### **A) Visão Global**

A auditoria à qualidade e eficiência na gestão de recursos – água<sup>3</sup>, realizada no âmbito do controlo da gestão ambiental, teve como objectivo global analisar a gestão dos recursos hídricos por parte das entidades da administração pública e dos concessionários de serviço público, com especial relevo para a gestão dos sistemas de distribuição de água, aferindo o desempenho global e verificando o cumprimento das políticas, planos, projectos e normas relacionadas com o abastecimento, qualidade e preço dos serviços da água.

Foi também avaliado o cumprimento das obrigações estabelecidas pela Directiva Quadro da Água<sup>4</sup>, e do enquadramento regulamentar e institucional, com especial relevo para o decorrente da Lei da Água<sup>5</sup>, que transpôs aquela Directiva.

---

<sup>1</sup> As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º 36/2010 – 2.ª Secção.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 5 do artigo 1.º e artigo 2.º da Lei n.º 40/2004, de 18 de Agosto – Estatuto do Bolseiro de Investigação.

<sup>3</sup> Relatório de Auditoria n.º 45/2010 - 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro.

<sup>5</sup> Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.



### A.1) Caracterização do Programa

O Programa P019 – “Ambiente e Ordenamento do Território”, compreende despesas com actividades e projectos de investimento relacionados com a conservação e valorização do património natural, o desenvolvimento da educação e sensibilização ambientais, bem como com a modernização e generalização da infra-estruturação nos domínios do abastecimento de água, tratamento de águas residuais e gestão de resíduos.

A Medida M06 – “Gestão e Ordenamento de Bacias Hidrográficas e Zonas Costeiras”, com início em 2005 e com conclusão prevista para 2010, constituindo a medida mais importante do referido programa, tem como objectivos proteger, conservar e valorizar as bacias hidrográficas, tendo nela lugar a implementação dos Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas, a reabilitação das redes hidrográficas e a protecção e requalificação do ambiente urbano envolvente das mesmas.

### A.2) Execução financeira

A execução financeira do conjunto dos projectos incluídos na M06 executados pelas Administrações das Regiões Hidrográficas é reflectida no quadro seguinte:

**Quadro III.11 – Projectos da Medida M06 do Programa P019 do PIDDAC executados pelas Administrações das Regiões Hidrográficas (2009)**

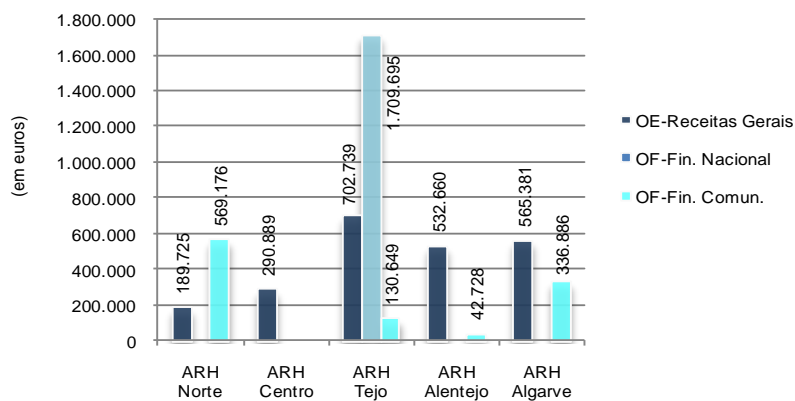
(em euros)

Programa P019 Ambiente e ordenamento do território	N.º Projectos		PIDDAC Disponível				PIDDAC Executado			
	P019	M06	OE	Outras Fontes		Total Ano	OE	Outras Fontes		Total Ano
			Receitas Gerais	Fin. Nacional	Fin. Comun.		Receitas Gerais	Fin. Nacional	Fin. Comun.	
ARH Norte	16	13	1 068 902	82 000	3 560 806	4 711 708	189 725	0	569 176	758 901
ARH Centro	4	2	1 003 004	0	3 373 050	4 376 054	290 889	0	0	290 889
ARH Tejo	24	19	2 613 555	1 800 000	5 893 354	10 306 909	702 739	1 709 695	130 649	2 543 083
ARH Alentejo	6	5	941 825	0	2 926 969	3 868 794	532 660	0	42 728	575 388
ARH Algarve	14	7	1 018 056	1 285 000	4 840 661	7 143 717	565 381	0	336 886	902 267
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>46</b>	<b>6 645 342</b>	<b>3 167 000</b>	<b>20 594 840</b>	<b>30 407 182</b>	<b>2 281 394</b>	<b>1 709 695</b>	<b>1 079 439</b>	<b>5 070 528</b>

Fonte: SIPPIDAC.

A distribuição do investimento por fontes de financiamento apresenta grandes disparidades. No caso da Administração da Região Hidrográfica do Norte o financiamento comunitário (€ 569.176) é maioritário, representando 75% do valor investido. Na Administração da Região Hidrográfica do Centro, a única fonte de financiamento foi o OE, através de receitas gerais do Estado. A Administração da Região Hidrográfica do Tejo foi a única que afectou receitas próprias (€ 1.709.695) ao financiamento de projectos da Medida M06, valor que assume 67,2% do investimento. Nas restantes Administrações o financiamento através de receitas gerais do Estado é maioritário (€ 532.660, 92,6%, no caso do Alentejo, e € 565.381, 62,7%, no caso do Algarve).

**Gráfico III.16 – Execução por fontes de financiamento (2009)**



Fonte: SIPPIDAC

## B) Observações<sup>1</sup>

### B.1) Legalidade e regularidade

No âmbito do trabalho desenvolvido, observou-se que não foi cumprida a calendarização imposta pela Directiva-Quadro da Água para a elaboração e publicação dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (até 22 de Dezembro de 2009), encontrando-se a publicação das versões desses planos para consulta pública prevista, apenas, para o segundo semestre de 2011.

Também, não foi ainda, cumprida a obrigação de estabelecer, até 2010, uma política de preços da água que incentive a sua utilização eficaz e assegure a recuperação dos custos dos serviços de abastecimento de água por parte dos sectores económicos que a utilizam<sup>2</sup>.

Em 2009, o procedimento pré-contratual mais frequentemente adoptado pelas Administrações das Regiões Hidrográficas, para aquisição de bens e serviços foi o ajuste directo, representando 84,3% do valor contratado<sup>3</sup>. Na maioria dessas situações foi convidada apenas uma única entidade a apresentar proposta, representando este procedimento 81% da despesa com aquisição de bens e serviços sem que os processos de contratação tenham sido submetidos à concorrência.

As propostas de abertura de procedimento dos contratos por ajuste directo com convite a um único fornecedor não especificavam a base de cálculo para a estimativa do custo dos serviços a adquirir nem continham estudo comparativo com outras opções eventualmente equacionadas em alternativa ao ajuste directo com pedido de proposta ao fornecedor contratado. As propostas de adjudicação também não continham a análise do preço proposto, em termos da sua justificação ou de aferição em termos comparativos ou de mercado, não sendo comprovado o cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros disponíveis<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º 45/2010 - 2.ª Secção.

<sup>2</sup> Tal como dispõe o artigo 9.º da Directiva Quadro da Água.

<sup>3</sup> € 8.319.395,82 sem IVA.

<sup>4</sup> Cfr. alínea c) do n.º 6 e no n.º 8 do artigo 42.º da LEO.



## B.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

A execução financeira do conjunto dos projectos incluídos no Programa P019 pelas Administrações das Regiões Hidrográficas, em 2009, em especial na Medida M06, foi muito baixa, sendo a taxa média de 16,7% no caso da referida medida e de 17,2% para a totalidade do programa, relativamente ao financiamento disponível.

A meta estabelecida no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II) para o período 2007-2013, para a cobertura do país por sistemas públicos de abastecimento de água (taxa de cobertura de 95%) está próxima de ser atingida. No entanto, relativamente à meta estabelecida para a cobertura por sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas (taxa de cobertura de 80%) a cobertura está ainda distante do objectivo fixado.

Foi também observado que os objectivos e indicadores definidos para cada um dos projectos analisados não foram definidos e caracterizados de modo a permitir uma adequada avaliação da execução material, não possibilitando assim avaliar a economia, a eficiência e a eficácia na realização da despesa.

O relatório de avaliação da execução<sup>1</sup> elaborado pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e respeitante ao Programa P019, relativo ao 1.º semestre de 2009, não é apoiado em indicadores que possibilitem a verificação do grau de realização dos objectivos fixados, é omissivo relativamente à execução material, e não se pronuncia sobre a economia, eficiência e eficácia da despesa<sup>2</sup>.

### 3.4.4 – Programa Orçamental 22 – Agricultura e Desenvolvimento Rural

#### A) Visão Global

A auditoria ao Programa Orçamental 22 – “Agricultura e Desenvolvimento Rural”<sup>3</sup> teve como objectivo geral a avaliação dos sistemas de planeamento, gestão e execução do Programa, numa perspectiva de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos dinheiros públicos, bem como a apreciação da legalidade e regularidade da contratação pública.

#### A.1) Caracterização do Programa

O Programa Orçamental 22 compreende as acções que contribuem para o desenvolvimento do território agro-rural em todas as suas vertentes (silvícola, agrícola e pecuária) e que visam a valorização do património natural e cultural, o apoio à população na reorientação ou abandono da actividade, a melhoria das estruturas de transformação e comercialização dos produtos, a sanidade animal e as intervenções no património florestal.

No decurso de 2009 foram propostos 41 projectos para integrar o Programa P022, no âmbito do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, embora só tenham sido executados 37 projectos.

<sup>1</sup> A que se refere o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho.

<sup>2</sup> Cfr. previsto nos artigos 16.º, n.º 1 e 42.º, n.º 6, alínea c) e n.º 8, da LEO, e no n.º 3 do artigo 3.º do citado diploma legal.

<sup>3</sup> Relatório de Auditoria n.º43/10 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

O P022 incluiu os projectos do anterior Programa Orçamental 44 – Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER), bem como os relativos ao Programa da Rede Rural Nacional (PRRN)<sup>1</sup>.

## A.2) Financiamento e execução

No conjunto dos Programas Orçamentais, em termos de programação do PIDDAC de 2009, o P022 é o terceiro maior programa quanto ao financiamento programado, com € 612 milhões<sup>2</sup>, sendo o segundo maior no que se refere ao financiamento comunitário, com € 449,2 milhões<sup>3</sup>. Em termos de execução, posicionou-se em segundo lugar, com € 556,1 milhões, representando 16,3% da execução global, como já referido no ponto 3.4.1, alínea A.1.2).

No período de 2004 a 2009, verifica-se que os valores executados têm vindo a diminuir, em particular no que se refere ao financiamento nacional, em resultado das políticas de contenção orçamental, tendo atingido o seu valor mais alto em 2004 e o mais baixo em 2008. Quanto ao financiamento comunitário, o valor mais elevado ocorreu em 2009 e o mais reduzido, igualmente, em 2008.

As taxas de execução por programa, com base nas dotações globais, foram as que se apresentam no quadro seguinte:

**Quadro III.12 – Execução global de 2004 a 2009**

(em euros)

PO	Ano	Dotação inicial global (F.Nac+F.Com.)	Dotação ajustada global (F.Nac+F.Com.)	Execução global (F.Nac+F.Com.)	Peso anual	Desvios da execução face à dotação ajustada	Taxa de execução/ dotação inicial	Taxa de execução/ dotação ajustada
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) + (4)	(6) = (5) / Total exec. nos anos	(7) = (5) – (4)	(8) = (5) / (3)	(9) = (5) / (4)
P041	2004	667 524 365	717 432 272	662 949 826	21,8%	-54 482 446	99,3 %	92,4 %
P022	2005	704 519 406	688 730 261	558 708 414	18,4%	-130 021 847	79,3%	81,1 %
P022	2006	472 861 543	596 856 477	533 453 690	17,6%	-63 402 787	112,8%	89,4 %
P022	2007	447 256 717	647 208 558	451 477 692	14,9%	-195 730 866	100,9%	69,8 %
P022	2008	379 020 474	391 384 526	275 160 364	9,1%	-116 224 162	72,6%	70,3 %
P022	2009	612 019 109	900 764 543	556 100 939	18,3%	-344 663 604	90,9%	61,7 %
<b>TOTAL</b>		<b>3 283 201 614</b>	<b>3 942 376 637</b>	<b>3 037 850 925</b>	<b>100,0%</b>	<b>-904 525 712</b>	<b>92,5%</b>	<b>77,1%</b>

Fonte: Quadro da execução global do Programa Orçamental 22 – 2004/2009.

No que se refere à taxa de execução global, face à dotação ajustada, verifica-se que atingiu o seu valor mais elevado em 2004, ainda no âmbito do Programa Orçamental 41, com 92,4%, e o mais baixo em 2009, com 61,7%.

Realça-se que a dotação ajustada sofreu, em 2009, um incremento de cerca de 47% relativamente à dotação que estava inicialmente programada, essencialmente em virtude do acréscimo da parte

<sup>1</sup> Aprovado pela Comissão Europeia em 3 de Dezembro de 2008.

<sup>2</sup> Os Programas de maior expressão financeira, em 2009, foram o Programa Orçamental 02 – Investigação Científica e Tecnológica e Inovação (cerca de € 677 milhões), seguindo-se o Programa Orçamental 24 – Transportes (cerca de € 657 milhões).

<sup>3</sup> Foram atribuídos ao Programa Orçamental 25 – Modernização e Internacionalização da Economia cerca de € 549,9 milhões.



comunitária (cerca de 60%). No entanto, a execução de 2009 foi aquela que ficou mais aquém das expectativas, não atingindo, sequer, os montantes da dotação inicial.

O ano de 2009 foi marcado pela fase de encerramento dos Programas Operacionais do QCA III, designadamente o Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural – AGRO e das Medidas dos Programas Operacionais Regionais. Considerando a plurianualidade da despesa daquele Programa Operacional, vários projectos terminaram o seu período de vida útil em 2008, deixando de figurar na programação inicial do Programa Orçamental P022. A reinscrição no 1º semestre de 2009, do projecto n.º 6516 – “*Despesas Relativas ao Encerramento do QCA III*”, não teve a execução esperada, sendo a sua taxa de execução, face à dotação ajustada, de apenas 50,2%.

Também o projecto n.º 1960 (Leader +), reinscrito durante o 1º semestre de 2009, registou uma fraca execução do financiamento comunitário face ao orçamentado, de apenas 23,6%.

Os projectos co-financiados, em particular no âmbito do PRODER e do PRRN e que estavam inscritos no Programa Orçamental P044, passaram para o Programa Orçamental P022 no ano de 2009, registando igualmente fracas taxas de execução.

## B) Observações<sup>1</sup>

### B.1) Economia, eficiência e eficácia na gestão

No que se refere às políticas e orientações do Programa do Governo para 2009 em matéria agrícola e de desenvolvimento rural, através dos objectivos definidos para o P022 no âmbito da execução material, foram estabelecidos indicadores e metas distribuídas pelos vários anos de vigência do Programa.

Relativamente ao ano económico de 2009 e às metas de programação e execução material estabelecidas, verificou-se que os desvios dos valores executados face aos programados, apontam para resultados abaixo dos previstos, nomeadamente quanto ao objectivo “*Revitalização económica/social em zonas rurais e melhoria da sua governação*”.

As razões subjacentes ao não cumprimento das metas previstas para 2009 em relação ao objectivo anteriormente referido e também no que respeita ao objectivo “*Aumentar a competitividade do sector agrícola e florestal*”, prenderam-se fundamentalmente com atrasos na operacionalização das acções estabelecidas para a sua consecução.

Realça-se no objectivo “*Promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais*” a existência de um acréscimo dos montantes executados em 2009 face aos anos anteriores.

### B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O sistema de informação do PIDDAC não se encontrava actualizado no que se refere à execução financeira, bem como ao registo de alguns dados sobre a execução física.

---

<sup>1</sup> As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º43/2010 – 2.ª Secção.

### B.3) Outras deficiências

Relativamente aos organismos auditados, verificaram-se outras deficiências de controlo, tendo o Tribunal formulado um conjunto de recomendações no respectivo relatório de auditoria.

## 3.5 – Subsídios, Benefícios Fiscais e outras Formas de Apoio

A análise efectuada neste ponto comporta duas partes: uma relativa a apoios financeiros não reembolsáveis e outra a benefícios fiscais.

### 3.5.1 – Apoios financeiros não reembolsáveis

#### A) Visão Global

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (administração central), no período 2005-2009, por sector destinatário, registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, tendo-se excluído a Caixa Geral de Aposentações<sup>1</sup>.

**Quadro III.13 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2005 – 2009)**

(em milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total	
						Valor	%
Empresas públicas	979,9	1 232,8	1 162,2	1 250,6	1 439,4	6 064,9	24,1
Empresas privadas	1 570,3	1 117,6	1 147,6	1 214,4	1 264,3	6 314,2	25,1
Bancos e outras instituições financeiras	237,3	237,8	214,4	255,8	250,4	1 195,6	4,8
Companhias de seguros e fundos de pensões	54,8	38,7	23,5	24,9	25,6	167,5	0,7
Instituições sem fins lucrativos	918,6	982,4	888,8	898,6	1 023,8	4 712,3	18,8
Famílias (excluindo a CGA)	1 425,0	1 243,8	1 338,3	1 378,6	1 285,3	6 670,9	26,6
<b>Total dos apoios (excluindo a CGA)</b>	<b>5 186,0</b>	<b>4 853,0</b>	<b>4 774,8</b>	<b>5 022,8</b>	<b>5 288,9</b>	<b>25 125,5</b>	<b>100,0</b>
Valor médio anual dos apoios						5 025,1	
Taxa de crescimento média anual dos apoios (%)						0,5	
<b>Total da despesa da Administração Central</b>	<b>53 157,5</b>	<b>53 493,6</b>	<b>56 091,3</b>	<b>57 904,8</b>	<b>57 381,3</b>	<b>278 028,4</b>	
<b>Total dos Apoios/Total da Despesa (%)</b>	<b>9,8</b>	<b>9,1</b>	<b>8,5</b>	<b>8,7</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	

Fonte: CGE de cada ano.

Como se pode constatar, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio totalizou € 25.125,5 milhões, representando 9,0% da despesa destes subsectores nesse período<sup>2</sup>. O valor médio anual dos apoios ascendeu a € 5.025,1 milhões, sendo a taxa de crescimento média anual de 0,5%, inferior à do total da despesa, que aumentou 1,9% no período.

A distribuição, por sectores, da despesa com apoios financeiros, no período 2005-2009, foi a seguinte: 26,6% para famílias, incluindo empresários em nome individual (em média € 1.334,2 milhões/ano), 25,1% para empresas privadas (€ 1.262,8 milhões/ano), 24,1% para empresas públicas (€ 1.213,0 milhões/ano), 18,8% para instituições sem fins lucrativos (€ 942,5 milhões/ano), 4,8% para bancos e outras instituições financeiras (€ 239,1 milhões/ano, verbas referentes essencialmente a

<sup>1</sup> Foram excluídas as transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 8.122,0 milhões, por se destinarem a pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros.

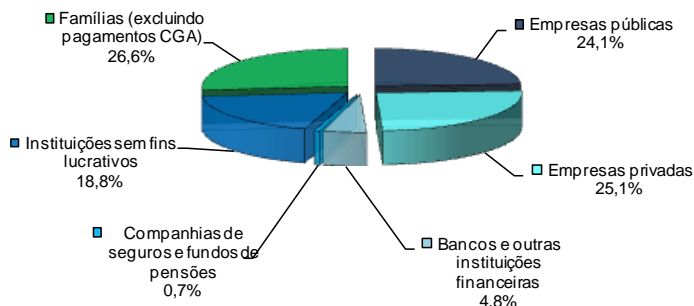
<sup>2</sup> Trata-se da despesa consolidada da administração central (cfr. ponto 2.3.A).





bonificações de juros) e 0,7% para *companhias de seguros* (€ 33,5 milhões/ano, pagas essencialmente pelo Fundo de Acidentes de Trabalho).

Gráfico III.17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2005 – 2009)



Em 2009, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis está concentrada nos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 1.379,2 milhões (26,1%), das Finanças e da Administração Pública, € 958,4 milhões (18,1%), da Educação, € 760,9 milhões (14,4%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, € 603,4 milhões (11,4%), da Economia e da Inovação, € 509,9 milhões (9,6%) e do Trabalho e Solidariedade Social, € 471,8 milhões (8,9%).

Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis por € 3.537,9 milhões (66,9%) e os serviços integrados por € 1.750,9 milhões (33,1%) desses apoios financeiros. Quanto aos organismos pagadores destacam-se:

- ◆ No subsector dos serviços e fundos autónomos, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ 1.365,9 milhões), o IAPMEI (€ 405,2 milhões), o IEFP (€ 463,6 milhões), o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (€ 281,8 milhões), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 264,5 milhões) e a Administração Central do Sistema de Saúde (€ 137,7 milhões) e o Instituto de Turismo de Portugal (€ 101,7 milhões) que, no seu conjunto, representaram 85,4% dos apoios pagos por este subsector.
- ◆ No subsector dos serviços integrados, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 892,4 milhões), dos quais € 551,7 milhões relativos a subsídios e indemnizações compensatórias (incluindo, designadamente, € 260,6 milhões para o sector dos transportes e € 160,9 milhões para a comunicação social) e € 217,0 milhões relativos a bonificação de juros. Destacam-se também as verbas que foram pagas pelas direcções regionais de educação (€ 474,4 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 2009 (€ 5.228,9 milhões), consta do quadro seguinte. Como se pode observar, o agrupamento *subsídios* abrange a maior fatia dos apoios financeiros concedidos (37,3%), seguido das *transferências correntes* (33,2%) e das *transferências de capital* (29,5%), embora nem sempre estas classificações sejam correctamente aplicadas.



**Quadro III.14 – 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	502,2	46,4	890,9	1 439,4	27,2
Empresas privadas	489,3	438,2	336,8	1 264,3	23,9
Bancos e outras instituições financeiras	247,8	2,6	0,0	250,4	4,7
Companhias de seguros e fundos de pensões	0,0	25,6	0,0	25,6	0,5
Instituições sem fins lucrativos	143,1	590,5	290,2	1 023,8	19,4
Famílias (**)	590,7	650,4	44,2	1 285,3	24,3
<b>Total</b>	<b>1 973,1</b>	<b>1 753,7</b>	<b>1 562,1</b>	<b>5 288,9</b>	<b>100,0</b>
<b>%</b>	<b>37,3</b>	<b>33,2</b>	<b>29,5</b>	<b>100,0</b>	

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

(\*\*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (SIGO).

**B) Observações e Recomendações****B.1) Correção dos valores apresentados na CGE****B.1.1) 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 CGE 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 2009, 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 25 – PCGE/2009**

┌ 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.

**3.5.2 – Benefícios fiscais**

As receitas cessantes por benefícios fiscais, também designadas por despesas fiscais, são objecto de previsão no Orçamento do Estado, sendo a respectiva execução relevada na CGE.

O Tribunal analisou a despesa fiscal considerando estes documentos, o quadro legal e a informação complementar prestada pela DGCI e pela DGAIEC.



Os resultados da análise<sup>1</sup> são enunciados, em síntese, no ponto 3.5.2.1, sendo ainda apresentados, no ponto 3.5.2.2, os principais resultados da auditoria realizada à despesa fiscal em IRC, com o objectivo de avaliar o sistema de informação utilizado no respectivo processo de quantificação.

### 3.5.2.1 – Quantificação da despesa fiscal

#### A) Visão Global

##### A.1) Evolução da despesa fiscal

A evolução da despesa fiscal nos últimos três anos apresenta-se no quadro e gráfico seguintes:

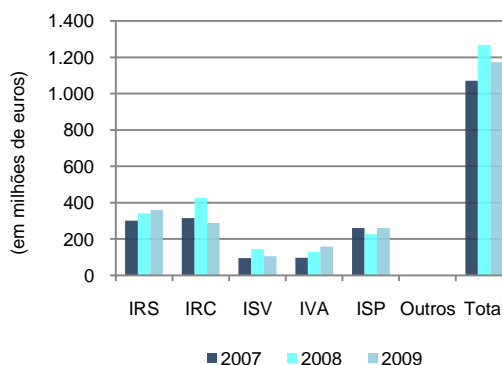
Quadro III.15 – Evolução da despesa fiscal (2007-2009)

(em milhões de euros)

Designação	Valor			Taxas de variação nominal (%)		
	2007	2008	2009	2008/07	2009/08	Média
IRS	301,4	341,4	359,5	13,3	5,3	9,2
IRC	315,3	426,4	288,0	35,2	-32,5	-4,4
ISV	95,5	143,8	105,1	50,6	-26,9	4,9
IVA	96,9	128,2	158,0	32,3	23,2	27,7
ISP	261,0	226,8	259,7	-13,1	14,5	-0,2
IT	0,4	0,4	0,5	0,0	25,0	11,8
IABA	0,8	1,0	1,1	25,0	10,0	17,3
IS	0,4	29,3	4,7	7 225,0	-84,0	242,8
<b>Total</b>	<b>1 071,7</b>	<b>1 297,3</b>	<b>1 176,6</b>	<b>21,1</b>	<b>-9,3</b>	<b>4,8</b>

Fonte: CGE.

Gráfico III.18 – Evolução da despesa fiscal (2007-2009)



O total da despesa fiscal inscrito na CGE de 2009 (€ 1.176,6 milhões) diminuiu € 120,7 milhões (9,3%) em relação ao ano anterior devido, essencialmente, ao termo do benefício fiscal, em IRC, atribuído à *Brisa - Auto-Estradas de Portugal, S.A.*<sup>2</sup>.

Este benefício fiscal foi concedido directamente pelo Governo sem lei de autorização, a qual era exigida dado a matéria integrar a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República<sup>3</sup>.

Por imposto, a despesa fiscal em 2009 teve uma diminuição de € 138,4 milhões (32,5%) em IRC, de € 38,7 milhões (26,9%) em ISV<sup>4</sup> e de € 24,6 milhões (84,0%) em IS<sup>5</sup>, tendo os restantes impostos registado aumentos de despesa que atenuaram a quebra no total, com relevo para o ISP<sup>6</sup> e o IVA<sup>7</sup> cujas despesas aumentaram € 32,9 milhões (14,5%) e € 29,8 milhões (23,2%), respectivamente.

<sup>1</sup> Desenvolvida no ponto 5.2 do Capítulo V do Volume II do presente Parecer.

<sup>2</sup> Em 2008 a despesa relativa ao benefício fiscal da Brisa foi de € 155,0 milhões.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 103.º, alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 198.º, da Constituição da República Portuguesa.

<sup>4</sup> Imposto Sobre Veículos.

<sup>5</sup> Imposto do Selo.

<sup>6</sup> Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos.

<sup>7</sup> Imposto sobre o Valor Acrescentado.

A despesa fiscal apurada em IS foi de apenas € 4,7 milhões em 2009 (€ 29,3 milhões em 2008), referindo-se na CGE que os sistemas de informação da DGCI não permitem quantificar devidamente a despesa fiscal deste imposto. Estas limitações são reconhecidas pela administração fiscal e constituem uma condicionante para efeitos de gestão e de controlo externo.

A despesa fiscal em IRC encontra-se subvalorizada na CGE em € 15,8 milhões (5,5%), uma vez que esta não releva as isenções temporárias na Zona Franca da Madeira usufruídas por contribuintes com sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável no Continente.

A despesa fiscal em IRS e em ISV encontra-se sobrevalorizada na CGE em € 11,6 milhões (3,3%) e em € 2,9 milhões (2,8%), respectivamente, pela indevida inclusão da despesa fiscal imputável às Regiões Autónomas<sup>1</sup>. Na quantificação e separação da despesa fiscal entre Continente e Regiões devem considerar-se os critérios legais previstos para a imputação, por imposto, das correspondentes receitas<sup>2</sup>.

## A.2) Previsões e estimativas orçamentais da despesa fiscal

No quadro seguinte confrontam-se os valores das previsões (P) e estimativas (E) da despesa fiscal para 2009, constantes dos relatórios dos OE de 2009 e 2010, respectivamente, com os da despesa fiscal efectiva (D) apresentados na CGE e evidenciam-se os desvios apurados.

**Quadro III.16 – Previsões, estimativas e despesa fiscal efectiva em 2009**

(em milhões de euros)

Designação	OE/2009 (P)	OE/2010 (E)	CGE/2009 (D)	Desvios face às previsões		Desvios face às estimativas	
				Valor	%	Valor	%
IRS	329,5	325,2	359,5	30,0	9,1	34,3	10,5
IRC	319,0	246,1	288,0	-31,0	-9,7	41,9	17,0
ISV	95,5	102,9	105,1	9,6	10,1	2,2	2,1
IVA	101,2	161,9	158,0	56,8	56,1	-3,9	-2,4
ISP	269,3	260,7	259,7	-9,6	-3,6	-1,0	-0,4
IABA	0,6	0,4	0,5	-0,1	-16,7	0,1	25,0
IT	0,6	1,0	1,1	0,5	83,3	0,1	10,0
IS	0,2	0,2	4,7	4,5	2 250,0	4,5	2 250,0
<b>Total</b>	<b>1 115,9</b>	<b>1 098,4</b>	<b>1 176,6</b>	<b>60,7</b>	<b>5,4</b>	<b>78,2</b>	<b>7,1</b>

Fontes: OE de 2009 e 2010, DGCI, DGAIEC e CGE de 2009.

Destaca-se, sobretudo, o desvio referente às previsões do IVA, tanto em termos absolutos (€ 56,8 milhões) como relativos (56,1%), o que revela insuficiências na previsão desta despesa fiscal. De referir, também, os desvios verificados na despesa em IRC face ao valor das previsões (menos € 31,0 milhões) e das estimativas (mais € 41,9 milhões), com especial relevo para este último, apurado após conhecidos os montantes dos benefícios fiscais declarados pelos contribuintes.

<sup>1</sup> Em 2009 a DGO já se tinha pronunciado no sentido desta despesa não ser incluída na CGE, entendimento que foi sancionado por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

<sup>2</sup> Critérios previstos na Lei n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro - Lei de Finanças das Regiões Autónomas, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março.



com  
Q. J. J. J.  
m. e. b. j.

### A.3) Peso da despesa fiscal na receita dos impostos

O quadro e o gráfico seguintes apresentam, para o período de 2007 – 2009, a evolução do peso percentual da despesa fiscal na receita dos respectivos impostos.

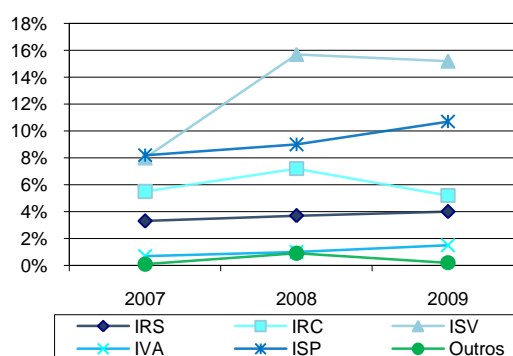
Quadro III.17 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita

(em percentagem)

Designação	2007	2008	2009	Média
IRS	3,3	3,7	4,0	3,7
IRC	5,5	7,2	6,3	6,4
ISV	8,0	15,7	15,2	12,3
IVA	0,7	1,0	1,5	1,0
ISP	8,2	9,0	10,7	9,2
IABA	0,2	0,2	0,3	0,2
IT	0,1	0,1	0,1	0,1
IS	0,0	1,7	0,3	0,7
<b>Peso global</b>	<b>3,0</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>3,5</b>

Fonte: CGE.

Gráfico III.19 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita



Em 2009 a despesa fiscal representou no conjunto dos referidos impostos 3,9% da respectiva receita, o que corresponde a um peso superior ao da média do período (3,5%). No ano em apreço, a despesa fiscal continuou a assumir maior peso na receita do ISV (15,2%) e do ISP (10,7%).

No triénio de 2007 – 2009 é de assinalar a evolução do peso relativo:

- ◆ Do ISV que passa de 8,0% para 15,2%, sobretudo pela redução da receita.
- ◆ Do IVA que passa de 0,7% para 1,5%, devido ao efeito conjugado da queda da receita e do aumento da despesa relativa às Instituições Particulares de Solidariedade Social e às Forças Armadas.
- ◆ Do ISP que passa de 8,2% para 10,7%, devido à queda da receita com a criação da contribuição de serviço rodoviário.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

Os benefícios fiscais são “medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”<sup>1</sup> e a definição dos seus pressupostos deve ser feita em termos genéricos e “obedecer ao princípio da igualdade, de modo a não falsear ou ameaçar falsear a concorrência”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. artigo 2.º do EBF.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 6.º do EBF.

Em 2009 foi criado um novo benefício fiscal consubstanciado em “medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e de mercadorias”<sup>1</sup>. Contudo, não foram definidos os seus objectivos nem prevista a respectiva despesa, pelo que não foi observada a norma que determina que “a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal”<sup>2</sup>.

A atribuição de benefícios a sectores específicos de actividade reforça a necessidade de justificação adequada, na medida em que podem afectar a equidade e a eficácia do sistema fiscal.

## **B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

No relatório da CGE, ao contrário do critério adoptado em anos anteriores, não é analisada a despesa fiscal dos impostos administrados pela DGAIEC, constando apenas a evolução da despesa e os desvios entre a execução e as previsões orçamentais da despesa dos impostos administrados pela DGCI.

A despesa fiscal em IRS e em ISV registada na CGE continua a reportar-se indevidamente ao total nacional e não apenas ao Continente como se verifica com a despesa fiscal dos restantes impostos e com as receitas e despesas orçamentais<sup>3</sup>.

Devido a limitações do processo de apuramento e à reduzida abrangência do Classificador dos Benefícios Fiscais<sup>4</sup>, a despesa fiscal não se encontra adequadamente discriminada na CGE, sendo a maior parte classificada, por finalidade, na rubrica residual “Outros” da função “Assuntos económicos”, com relevo para a despesa em IRC (63,0%), em ISP (83,5%) e em ISV (100,0%).

A falta de fiabilidade da informação e a inexistência de suportes informáticos adequados limitam os processos de cálculo e de quantificação da despesa fiscal<sup>5</sup>.

Os resultados enunciados levam o Tribunal a expressar reservas quanto aos valores da despesa fiscal relevados na CGE.

## **B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

Em 2009, a despesa fiscal continuou a assumir maior peso na receita do ISV (15,2%) e do ISP (10,7%) e a atingir globalmente valores que justificam a reavaliação dos respectivos benefícios, de forma a concluir sobre a realização dos objectivos extrafiscais para os quais foram atribuídos.

### **Recomendação 26 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda a reavaliação dos benefícios fiscais, de forma a concluir sobre a actualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.*

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 70.º do EBF, aditado pelo artigo 99.º da lei do OE para 2009.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro.

<sup>3</sup> A DGO já reconheceu esta incoerência no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2008.

<sup>4</sup> Aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007, do Conselho Superior de Estatística.

<sup>5</sup> Designadamente a despesa fiscal em IRC encontra-se subavaliada e a despesa do Imposto do Selo não é quantificada.



### 3.5.2.2 – Despesa Fiscal em IRC

O processo de quantificação e classificação da despesa fiscal em IRC compete à DGCI e foi objecto de uma auditoria que visou avaliar o grau de desenvolvimento dos sistemas e das fontes de informação utilizados na identificação dos benefícios fiscais e na quantificação da respectiva despesa fiscal em IRC, bem como apreciar a adequabilidade do Classificador dos Benefícios Fiscais<sup>1</sup>.

#### A) Visão Global

No quadro seguinte apresenta-se o valor da despesa fiscal em IRC em 2009 com identificação dos principais benefícios e do respectivo número de contribuintes beneficiários.

Quadro III.18 – Principais benefícios e beneficiários da despesa fiscal em IRC

Benefício Fiscal (BF)	Despesa Fiscal (DF) (em milhões de euros)	% DF no Total	Número de Beneficiários	DF dos Dez Maiores Beneficiários (DMB) (em milhões de euros)	% DF dos DMB na DF	% DMB no Total de Beneficiários
Criação de emprego	29,4	9,7%	2 639	7,8	26,6%	0,4%
Interioridade	79,0	26,0%	19 055	21,5	27,2%	0,1%
Zonas Francas	15,8	5,2%	9	15,8	100,0%	100,0%
Cooperativas	5,7	1,9%	252	3,3	58,0%	4,0%
Grandes projectos de investimento	23,5	7,7%	14	23,2	98,9%	71,4%
Investigação e Desenvolvimento (ID) – DL n.º 292/97	11,4	3,8%	79	7,5	65,5%	12,7%
ID – Lei n.º 40/2005	43,4	14,3%	262	19,2	44,4%	3,8%
<b>Subtotal de DF em IRC</b>	<b>208,1</b>	<b>68,5%</b>				
<b>Total da DF em IRC</b>	<b>303,8</b>	<b>100,0%</b>				

Fonte: DGCI.

Em 2009, a despesa fiscal total em IRC foi de € 303,8 milhões e encontra-se concentrada em reduzido número de benefícios e de beneficiários.

A análise da informação utilizada no processo de quantificação revelou que seis benefícios foram responsáveis por 68,5% da despesa apurada do imposto, tendo mais de metade (53,7%) desta despesa sido gerada por apenas três, especificamente os benefícios destinados à “*criação de emprego*” (9,7%), à “*interioridade*” (26%) e à “*investigação e desenvolvimento*” (18%).

Verificou-se também que 47,3% da despesa fiscal em IRC gerada pelos seis benefícios identificados provém dos seus dez maiores beneficiários que assim maximizam as correspondentes vantagens fiscais, especificamente no âmbito dos benefícios atribuídos às “*zonas francas*” (a despesa provém de apenas nove beneficiários), aos “*grandes projectos de investimento*” (98,9% da despesa provém de dez beneficiários), às “*cooperativas*” (58%) e à “*investigação e desenvolvimento*” (48,8%).

A elevada concentração da despesa fiscal e do número de beneficiários suscita também questões relativas à igualdade e à justiça dos respectivos benefícios fiscais, podendo colocar em causa a realização dos fins que os determinam ou falsear a concorrência, contrariando o disposto no EBF<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 44/2010 – 2.ª Secção, aprovado em 2 de Dezembro de 2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 6.º do EBF.

A informação utilizada no processo de apuramento apresenta insuficiências ao nível da sua integralidade e fiabilidade que impedem a adequada quantificação da despesa do imposto, pelo que a despesa fiscal em IRC relevada no Orçamento e na Conta não abrange todos os benefícios fiscais.

As limitações da informação impedem ainda a adequada previsão da despesa, o controlo e a avaliação dos benefícios, meios indispensáveis para garantir equidade e eficácia ao sistema fiscal e a aplicação racional dos recursos públicos.

## **B) Observações e Recomendações**

### **B.1) Legalidade e regularidade**

O EBF consagra um conceito abrangente de benefício fiscal ao considerar como tal as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes e ao prever ainda a possibilidade da administração fiscal exigir dos interessados os elementos necessários para o cálculo da receita que deixa de cobrar-se por efeito, inclusive, das situações de não sujeição tributária<sup>1</sup>.

Em conformidade com o referido enquadramento legal, o processo de quantificação deve tomar como referência a estrutura estabelecida pelo próprio regime legal do imposto e considerar como despesa fiscal as situações que se afastam do que se encontra estatuído com carácter geral pela respectiva legislação, decorrendo a despesa fiscal de todas as exceções ao regime de tributação regra, sem prejuízo de regimes especiais que visem assegurar a neutralidade fiscal do imposto.

Contudo, no apuramento da despesa fiscal em IRC a administração fiscal não teve como referência a estrutura comum do imposto, não identificou todas as exceções ao regime de tributação regra nem os benefícios não quantificados por ausência de informação e não definiu a metodologia adoptada nem o subsequente elenco dos benefícios vigentes em relação aos quais é quantificada a despesa fiscal.

A falta de definição da metodologia e dos critérios utilizados no apuramento da despesa fiscal contribuem para a insuficiente quantificação da despesa fiscal em IRC.

### **B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

A quantificação da despesa fiscal em IRC resulta do cruzamento da informação prestada pelos contribuintes na declaração periódica de rendimentos “*Modelo 22*” e no “*Anexo F*” da Informação Empresarial Simplificada<sup>2</sup>.

A análise da informação relativa aos dois suportes declarativos revelou limitações ao nível da sua qualidade, em especial, do “*Anexo F*”, o qual não reúne os requisitos de integralidade e de fiabilidade exigidos para efeitos de quantificação da despesa em IRC.

A DGCI reconhece que o apuramento da despesa fiscal, ao depender do cruzamento daquelas duas fontes de informação, não se revela rigoroso e entende que a discriminação dos benefícios deveria integrar a declaração periódica de rendimentos.

---

<sup>1</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária, n.º 2 e n.º 4 do artigo 2.º e n.º 3 do artigo 4.º do EBF.

<sup>2</sup> Na declaração Modelo 22, de suporte à liquidação do imposto, o valor dos benefícios fiscais é declarado de forma agregada. No Anexo F, dirigido ao controlo dos benefícios fiscais, estes são declarados de forma desagregada e discriminada.





Em 2009, as insuficiências da informação declarativa impediram a identificação dos benefícios relativos a 20,6% da despesa fiscal em IRC, devido à falta do “Anexo F” e à não especificação do benefício neste suporte.

Por sua vez, a administração fiscal não procede à quantificação de todos os benefícios fiscais em IRC previstos no EBF, no regime legal do imposto e em legislação específica, designadamente:

- ◆ Dos benefícios que operam por dedução ao rendimento declarados por contribuintes em situação de reporte de prejuízos – *a despesa fiscal ocorre quando o contribuinte deduz os prejuízos incrementados em virtude da consideração daqueles benefícios.*
- ◆ Do regime especial de tributação das Sociedades Gestoras de Participações Sociais, Sociedades de Capital de Risco e Investidores de Capital de Risco – *os regimes especiais de tributação são conceptualmente considerados benefícios fiscais.*
- ◆ Outros benefícios cuja despesa não é quantificada ou adequadamente discriminada por inexistência de obrigação declarativa ou por falta de especificação do benefício nos suportes declarativos, designadamente “*utilidade turística, pessoas colectivas religiosas e majoração das realizações de utilidade social*”.

Assim, revela-se necessário aperfeiçoar os procedimentos que permitam quantificar, discriminar e classificar a despesa fiscal em IRC de forma integral e fiável.

### B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

O processo de quantificação da despesa fiscal em IRC não tem por referência uma metodologia que enuncie os critérios de apuramento, pelo que esta omissão não permite auditar eficazmente os resultados relevados na CGE.

Este processo apresenta insuficiências, designadamente não se revelou rigoroso ao nível dos procedimentos de quantificação, das taxas aplicadas e da separação entre a despesa imputável ao Continente e às Regiões Autónomas.

Por sua vez, a sistematização dos benefícios adoptada pelo EBF não foi seguida e desenvolvida pelo Classificador dos Benefícios Fiscais, pelo que esta falta de coerência e detalhe impede a adequada especificação e classificação da despesa fiscal na CGE.

Em conclusão, as insuficiências identificadas contribuem para a ineficiência e ineficácia do processo de quantificação e discriminação da despesa fiscal, designadamente limitam a subsequente utilização dos resultados na avaliação dos benefícios fiscais.

Considerando os resultados da auditoria, a DGCI alterou a sua posição em relação aos seguintes aspectos do processo de quantificação:

- ◆ Reconheceu que o regime especial de tributação das Sociedades Gestoras de Participações Sociais constitui um benefício cuja despesa fiscal deve ser quantificada.
- ◆ Confirmou a importância em quantificar os benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento e que contribuem para incrementar o reporte de prejuízos.



- ◆ Avaliou os suportes declarativos utilizados na quantificação da despesa fiscal e reconheceu a necessidade de melhorar a sua actualidade e fiabilidade.
- ◆ Corrigiu o valor da despesa fiscal em IRC relativa aos anos de 2007 e 2008.
- ◆ Adoptou novos métodos de cálculo da despesa fiscal em IRC de 2009.
- ◆ Reconheceu a importância da reformulação do Classificador dos Benefícios Fiscais.

No relatório de auditoria foram dirigidas recomendações tendentes à melhoria das fontes e dos sistemas de informação, à reformulação da metodologia de quantificação da despesa fiscal em IRC e à adequada reavaliação dos benefícios fiscais.



## CAIXA 2 – ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO EM PORTUGAL DO PLANO DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO EUROPEIA

### 1. Introdução

Para atenuar os efeitos da crise financeira internacional despoletada em finais de 2008 e no contexto da adopção generalizada de políticas de apoio aos mercados financeiros e à economia real, foi lançado pelo Governo português um conjunto de medidas articuladas com o Plano Europeu de Recuperação Financeira, aprovado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008, cujos objectivos se integram nas prioridades e directrizes da Estratégia de Lisboa, e que se destinaram ao sector financeiro, às empresas e ao emprego. Parte do custo destas medidas teve reflexo no Orçamento de Estado para 2009, em particular através do Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego<sup>1</sup>.

No âmbito dos compromissos assumidos pelas Instituições Superiores de Controlo da União Europeia e com o objectivo de promover o controlo e as boas práticas, o Tribunal de Contas tem vindo a proceder ao acompanhamento sistemático das medidas aprovadas e do seu impacto em variáveis económicas, de que resultou a aprovação de dois Relatórios, o primeiro com reporte a 30 de Junho de 2009 e o segundo a 31 de Dezembro de 2009<sup>2</sup>.

### 2. Sistema Financeiro

As medidas adoptadas neste âmbito traduziram-se na concessão de garantias pessoais do Estado, na recapitalização das instituições de crédito e na nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN).

A 31 de Dezembro de 2009, do limite máximo previsto de € 20.000,0 milhões para a concessão extraordinária de garantias a empréstimos contraídos por instituições de crédito<sup>3</sup> tinham sido utilizados € 4.950,0 milhões. Para além destas, foram concedidas garantias de € 450,0 milhões ao empréstimo contraído pelo Banco Privado Português (BPP) e de € 3.000,0 milhões a operações de assistência de liquidez por parte da Caixa Geral de Depósitos (CGD) ao BPN; não obstante, à mesma data, o saldo das operações de assistência liquidez ao BPN era já superior àquele montante, totalizando € 4.195,0 milhões.

As garantias representam responsabilidades públicas contingentes que se traduzem em despesa efectiva caso sejam accionadas. Esta eventualidade veio a ocorrer em 2010 em relação ao BPP, tendo sido o Estado chamado a pagar a totalidade da dívida garantida, havendo incertezas relevantes quanto ao seu reembolso por via das contragarantias prestadas. Nesta perspectiva, a utilização das garantias deve ser sempre acompanhada de uma análise rigorosa dos riscos implícitos, quer ao nível dos valores dessas responsabilidades contingentes, quer em termos dos riscos associados à valorização/revenda dos activos financeiros adquiridos pelo Estado, de modo a que os critérios

<sup>1</sup> Criado pela Lei n.º 10/2009, de 11 de Março, que aprovou a 1ª alteração ao OE/2009.

<sup>2</sup> Relatórios n.º 53/09-2.ª Secção, aprovado em 15 de Dezembro, referente às medidas adoptadas em 2008, e n.º 20/2010 - 2.ª Secção, aprovado em 16 de Setembro, que abrange o acompanhamento e actualização das medidas tratadas no primeiro Relatório e, em particular, as medidas destinadas a promover o financiamento das empresas, bem como a execução financeira de outras medidas, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

aquando da sua concessão possam incorporar essa diferenciação de risco.

No decurso de 2009, ao abrigo da medida de reforço da solidez financeira das instituições de crédito através de operações de capitalização com recurso a investimento público<sup>1</sup>, foi realizada uma única operação pela CGD, na modalidade de aumento de capital social, no montante de € 1.000,0 milhões, com recurso à dotação de € 20.000,0 milhões prevista no Orçamento de Estado para 2009.

No seu cômputo, as medidas de auxílio público ao sistema financeiro ascenderam a € 9.400,0 milhões repartidos entre garantias do Estado e recapitalização. Este montante representou em 2009, 5,7% total do PIB português, metade da percentagem correspondente ao concedido ao nível de toda a área do euro.

Estas medidas, particularmente relevantes na primeira metade de 2009, asseguraram a estabilidade do sistema financeiro. No entanto, as condições impostas pelas instituições de crédito para financiar a economia foram alteradas, nomeadamente por via da adopção de critérios mais restritivos na aprovação de empréstimos ao sector privado não financeiro. Em conjugação com a redução da procura de crédito, que acompanhou a contracção da actividade económica, tal alteração terá contribuído para o forte abrandamento registado ao nível do crédito concedido em 2009.

### **3. Empresas**

Foram adoptadas diversas medidas de apoio às empresas e à actividade económica, de que se destacam o Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE) e os Programas PME Consolida e PME Investe.

#### **3.1. Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado – PREDE**

No que concerne ao PREDE, nas suas três vertentes (Administração Central - Balcão Único; Administração Local e Regional - linha de crédito; Sector da Saúde - Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde), relevam a baixa execução do pagamento de dívidas por força da criação do Balcão Único (€ 22,2 milhões face à dotação prevista de € 100,0 milhões), a utilização de 39,9% da linha de crédito que, a 31 de Dezembro de 2009, ascendia a € 499,9 milhões<sup>2</sup> face a um valor previsto de € 1.250,0 milhões e o reduzido valor de adiantamentos (€ 29,9 milhões) efectuados pelo Fundo às entidades do sector da saúde, em grande parte devido ao incumprimento do reembolso dos empréstimos contraídos em finais de 2008 pelas entidades beneficiárias, o que continua a impedir o regular funcionamento do Fundo<sup>3</sup>.

Num número significativo de municípios, o PREDE favoreceu a criação de margem para o endividamento no curto prazo e, em parte dos casos, para voltar a aumentar as dívidas; em alguns municípios as dívidas já apresentavam valores superiores a 70% dos seus activos. No que respeita às entidades do sector da saúde beneficiárias de adiantamentos do Fundo, as dívidas a terceiros registavam, em 31 de Dezembro de 2009, um acréscimo de € 593,0 milhões.

<sup>1</sup> Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro.

<sup>2</sup> Dos quais € 199,9 milhões corresponderam a empréstimos efectuados pelo Estado e € 299,9 milhões por instituições de crédito.

<sup>3</sup> O capital em dívida a 31 de Dezembro de 2009 ascendia a € 574,1 milhões.



### 3.2. Programa PME Consolida

Este Programa, criado em 2009 para apoiar a actividade económica e o emprego, em particular as PME, concretizou-se através de três instrumentos públicos: o Fundo Autónomo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas e o Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas, com valores de subscrição de € 175,0 e € 100,0 milhões, respectivamente, e o reforço de € 125,0 milhões em instrumentos de capital de risco.

A 31 de Dezembro de 2009, tinham sido transferidos<sup>1</sup> para as sociedades gestoras dos referidos instrumentos (PME Investimentos, Turismo Fundos, Turismo Capital e Inovcapital<sup>2</sup>) € 135,0 milhões, ou seja, 33,7% do valor previsto. Deste valor apenas € 68,5 milhões se traduziram em pagamentos efectivos e, conseqüentemente, no aumento de liquidez das empresas, o que representou 17,1% do montante anunciado para o Programa, sendo que € 16,6 milhões foram disponibilizados a uma única empresa. A gestão dos quatro fundos envolveu o pagamento de comissões de cerca de € 2,8 milhões às respectivas sociedades gestoras durante o ano de 2009.

### 3.3. Programa PME Investe

O Programa PME Investe concretizou-se na criação de linhas de crédito, através da celebração de protocolos com instituições bancárias, com o objectivo de facilitar o acesso das PME ao crédito bancário, correspondendo os custos públicos à bonificação de taxas de juro e das comissões de garantia, com recurso aos mecanismos de garantia do Sistema Nacional de Garantia Mútua. Até 31 de Dezembro de 2009, foram criadas as linhas de crédito PME Investe I, II, III e IV, com *plafonds* gerais e específicos para determinados sectores (comércio, restauração, turismo, exportação, automóvel) ou tipologia de empresas (micro e pequenas empresas e exportadores).

Para implementar as linhas de crédito, as entidades financiadoras<sup>3</sup> procederam em 2009 a reforços no valor de € 291,0 milhões do capital do FINOVA<sup>4</sup>, com vista a dotá-lo com os fundos necessários ao pagamento dos custos públicos associados às linhas. Foi igualmente necessário reforçar o Sistema Nacional de Garantia Mútua, tendo sido injectados € 125,1 milhões no capital do Fundo de Contragarantia Mútua (FCGM)<sup>5</sup>.

Em 31 de Dezembro de 2009, os custos decorrentes das linhas de crédito PME Investe I, II, III e IV ascendiam a € 140,9 milhões, dos quais € 11,0 milhões respeitavam a bonificações de taxa de juro, € 4,8 milhões a bonificações de comissões de garantia e € 125,1 milhões a reforços de capital no FCGM.

No decurso da vigência das linhas de crédito foram efectuadas alterações significativas das suas

<sup>1</sup> Através do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI) e do Turismo de Portugal.

<sup>2</sup> Sociedades anónimas de capitais total ou maioritariamente públicos.

<sup>3</sup> IAPMEI, Turismo de Portugal e Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

<sup>4</sup> Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação - constituído em 2008, no âmbito do QREN, como um instrumento público de intervenção nas diferentes vertentes de apoio ao financiamento das PME, cuja entidade gestora é a PME Investimentos. É através do FINOVA que se procede ao pagamento dos custos públicos com as linhas de crédito.

<sup>5</sup> Também foram aumentados os capitais próprios da SPGM – Sociedade de Investimento, de modo a garantir os seus rácios de solvência e das Sociedades de Garantia Mútua, nomeadamente, pelo IAPMEI (€ 15,0 milhões) e pelo Turismo de Portugal (€ 2,5 milhões).

condições específicas, destacando-se pela sua particular relevância em termos de custos públicos associados, os aumentos dos *plafonds* inicialmente previstos.

Em termos globais, o *plafond* das linhas de crédito passou de € 3.750,0 para € 5.582,0 milhões, o que representou um aumento de 48,9% (€ 1.832,0 milhões) face ao inicialmente previsto, tendo sido na linha PME Investe IV que se verificou a maior diferença, de € 1.559,6 milhões (390% face a um montante inicial de € 400,0 milhões).

Estes acréscimos de *plafonds* no financiamento às empresas implicaram, necessariamente, um aumento dos encargos do Estado, tendo-se apurado que para estas quatro linhas PME Investe os custos públicos estimados e contratados para o período compreendido entre 2008-2015 passaram de € 456,6 para € 687,6 milhões<sup>1</sup>, reflectindo, assim, um acréscimo de € 231,0 milhões. Os *plafonds* foram alterados sem que tivessem sido modificados os protocolos e os respectivos contratos de financiamento entre as diversas entidades intervenientes, não se encontrando aprovados todos os compromissos já assumidos.

Não foi evidenciada a existência de uma análise do custo-benefício, quer do lançamento quer do aumento dos *plafonds* das diversas linhas de crédito PME Investe, nem foram determinadas com rigor as fontes de financiamento que irão suportar os custos estimados até ao final da sua duração.

Por outro lado, nas informações que foram disponibilizadas, a DGO pronunciou-se sobre os eventuais efeitos nas contas nacionais das transferências para o IAPMEI para subscrição de unidades de participação do FINOVA, assumindo que esse efeito seria neutro por estarem em causa activos financeiros, no pressuposto de serem os mesmos reembolsáveis. No entanto, face ao tipo de custos assumidos com estas linhas, em concreto com as bonificações de taxa de juro e de comissões de garantia, efectuadas a fundo perdido, não fica demonstrado que estes encargos não possam vir a ter impacto nas contas nacionais.

As condições iniciais das linhas de crédito e as alterações que lhe foram introduzidas exigem a implementação de medidas de acompanhamento e de controlo rigorosas por parte das instituições de crédito e da PME Investimentos, de forma a garantir que se verificam, por um lado, as condições de elegibilidade e, por outro, as de não elegibilidade, como sejam a reestruturação financeira e/ou consolidação de crédito vivo ou a sua substituição de forma directa ou indirecta, ainda que em condições diversas.

Até finais de Dezembro de 2009 deram entrada na sociedade gestora das linhas de crédito 61.576 candidaturas, das quais foram aprovadas 51.767 com um valor de € 4.821,4 milhões. Destas, foram contratualizadas 45.408 operações que ascendiam a € 4.160,6 milhões, tendo sido efectivamente desembolsados € 3.776,0 milhões.

Em 31 de Dezembro de 2009, a execução das linhas PME Investe alcançava resultados bastante significativos com uma taxa de contratualização de 75%. Merecem especial destaque, com elevadas taxas de execução a linha PME Investe I e na linha PME Investe III as específicas dos sectores exportadores, do sector automóvel e das micro e pequenas empresas. No sentido inverso, era no sector do turismo que se registavam as taxas mais reduzidas, quer em termos dos valores aprovados quer dos contratualizados, de 56% e de 38%, respectivamente.

No âmbito destas linhas PME Investe, até 31 de Dezembro de 2009, o número de incumprimentos

---

<sup>1</sup> Dos quais € 119,5 milhões serão provenientes de co-financiamento (QREN) e € 568,1 milhões de verbas nacionais.



por parte dos beneficiários era de 28, com um valor de € 1,1 milhões. Estes incidentes apresentavam diversos motivos, de que se destaca a insolvência das empresas (47,9%).

Em 31 de Dezembro de 2009, cerca de 57% do financiamento disponibilizado (*plafonds*) destinava-se exclusivamente a PME (incluindo as micro e pequenas empresas); ao nível dos *subplafonds*, 32,8% destinava-se exclusivamente a empresas exportadoras, 4,7% a empresas do sector do comércio e restauração, 8,8% a empresas do sector do turismo e 1,3% ao sector automóvel.

Destaca-se que 74,2% dos empréstimos foram utilizados para fazer face às necessidades de fundo de maneiio das empresas, o que dificulta bastante o controlo da sua aplicação em operações não permitidas<sup>1</sup>; a componente destinada a investimento em capital fixo apresenta um menor risco, dado que é passível de verificação documental objectiva e, eventualmente, física.

Ao nível dos sectores de actividade, 42,0% dos empréstimos contratualizados recaíram em empresas do sector industrial, 28,2% no comércio, 9,1% na construção civil, 8,5% nos seguros e 7,5% no turismo. Esta distribuição sectorial em parte altera a tendência tradicional do crédito concedido nos últimos anos que tem recaído no sector imobiliário (20%) e na construção civil (20%).

Estes empréstimos correspondem a cerca de 10% do total de novos empréstimos concedidos pelas instituições de crédito portuguesas às sociedades não financeiras da área do euro em 2009.

Os procedimentos envolvidos entre a data de entrega da candidatura e a data de contratualização dos empréstimos envolveram um tempo médio de 65 dias na linha de crédito PME Investe III, e de 31 dias na linha IV. Estes prazos dilatados criaram alguma incerteza nas expectativas dos agentes económicos bem como custos acrescidos com a gestão da informação, não permitindo uma maximização das vantagens destes financiamentos bonificados através de dinheiros públicos.

### ***3.4. Linha de crédito - Agricultura e Agro-Indústria***

Para os sectores da agricultura, da pecuária e da floresta, e da transformação e comercialização de produtos destes sectores, previu-se no âmbito do Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego uma dotação de € 10,0 milhões para uma linha de crédito de € 175,0 milhões, com juros bonificados, para financiar operações de investimento e reforçar o fundo de maneiio, não se registando, à data de 31 de Dezembro de 2009, qualquer execução no contexto daquele Programa.

### ***3.5. Fundo Recuperação***

Em Julho de 2009 foi criado o Fundo Recuperação (fundo de capital de risco), maioritariamente constituído por instituições de crédito, em que o Estado detém uma participação de 15,2% (€ 60,0 milhões) e cuja gestão se encontra atribuída a uma entidade privada. Este Fundo destina-se à realização de investimentos em empresas cujos créditos, contraídos junto do Estado ou de instituições financeiras, tenham sido objecto de imparidades ou que o venham a ser no curto prazo, devido a dificuldades financeiras e/ou operacionais. Até 31 de Dezembro de 2009, o Estado realizou o capital do Fundo no montante de € 4,5 milhões, tendo o Fundo despendido € 17,2 milhões em três

<sup>1</sup> Como, por exemplo, reestruturação financeira e/ou consolidação de crédito vivo; substituição de forma directa ou indirecta, de financiamentos anteriormente acordados.

projectos.

### ***3.6. Turismo - Apoio à Promoção do País***

Com o objectivo de captar mais visitantes e receitas de turismo em 2009, foram previstos apoios a acções de promoção do país, tendo sido inscrita em 2009, no orçamento do Turismo de Portugal uma dotação de € 30,0 milhões; à data de 31 de Dezembro de 2009, esta medida apresentava uma execução de € 15,8 milhões (52,7%).

## ***4. Emprego e Protecção Social***

Em 2009 foi anunciado pelo Governo, no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, um conjunto de medidas direccionadas para a criação e manutenção do emprego e para o alargamento da protecção social<sup>1</sup>, cuja execução financeira não foi possível determinar uma vez que não foram disponibilizados os dados relativos aos pagamentos nos mesmos moldes em que o Governo os anunciou.

No entanto, segundo informação prestada pelo IGFSS, dos € 248,0 milhões previstos neste contexto no Orçamento da Segurança Social foram executados € 200,2 milhões, dos quais € 145,4 milhões se reportaram a receita cessante, inerentes à medida de isenções e reduções de taxas contributivas, € 38,1 milhões relativos ao prolongamento do subsídio social de desemprego e € 16,7 milhões referentes ao subsídio de desemprego e apoio ao emprego – Qualificação Emprego/*Lay Off*.

Das oito submedidas anunciadas pelo Governo a executar pelo IEFP, quatro correspondiam a tipologias de apoio que já existiam anteriormente e têm vindo a ser executadas, tendo-se procedido ao seu incremento financeiro, embora face aos elementos fornecidos por este Instituto não tenha sido possível destacar a sua execução<sup>2</sup>. Quanto às quatro novas submedidas adoptadas para combater a crise foram realizados € 27,7 milhões, a que corresponde uma taxa de execução de apenas 15,7%.

## ***5. Infra-Estruturas e Energias Renováveis***

O Governo anunciou em 2009 o incremento de investimentos em infra-estruturas e na promoção das energias renováveis, de que se destacam o programa de modernização das escolas, a promoção das redes de banda larga de nova geração e os subsídios à aquisição de painéis solares.

### ***5.1. Modernização das Escolas***

Na Iniciativa para o Investimento e o Emprego foi prevista uma dotação global de € 300,0 milhões para a antecipação das obras já programadas nas escolas do ensino básico, a promover pelas Direcções Regionais de Educação (€ 33,5 milhões), e a antecipação da execução do Programa de Modernização das Escolas Secundárias da responsabilidade da Parque Escolar, E.P.E. (€ 266,5

---

<sup>1</sup> Correspondente a 4 medidas divididas em 12 submedidas, a serem executadas por diversas entidades, de que se destacam o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o Instituto da Segurança Social (ISS) e o IEFP.

<sup>2</sup> A taxa de execução destas submedidas foi de 67,2%.





milhões), programa este que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro, e contempla investimentos que ascendem a € 2.500 milhões, financiados em 67,8% com recurso a empréstimos.

Tendo em conta que o Programa de Modernização das Escolas Secundárias já se encontrava em curso quando foi adoptada como medida anti-criese a antecipação das obras, procurou-se isolar e identificar o incremento financeiro e físico resultante da mesma, mas não foi disponibilizada informação que o permitisse<sup>1</sup>. No entanto, apurou-se que esta medida se traduziu num reforço financeiro da Parque Escolar, EPE, proporcionando uma redução substancial do financiamento externo para a execução do programa.

A 31 de Dezembro de 2009, do montante previsto de € 300 milhões tinham sido utilizados € 286,9 milhões, alcançando uma taxa de execução de 95,6%, sendo que a Parque Escolar obteve 100% do montante previsto e as Direcções Regionais 59,5%.

### *5.2. Painéis Solares*

O apoio estatal à aquisição dos painéis solares, com uma dotação de € 95,0 milhões, consistiu na comparticipação a fundo perdido de uma parte do preço de compra dos equipamentos, no valor máximo de € 1.641,7 por produto, podendo o diferencial para o custo total dos equipamentos ser suportado pelo particular ou por empréstimo bancário contratado para o efeito. A 31 de Dezembro de 2009, a medida apresentava uma execução de aproximadamente 31%, correspondente a uma despesa de € 29,4 milhões e ao apoio a 17.880 equipamentos.

### *5.3. Redes de Banda Larga de Nova Geração*

No âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, o Governo elegeu como uma das medidas de combate à crise a modernização da infra-estrutura tecnológica das redes de banda larga de nova geração e a promoção da utilização doméstica e institucional das redes, a qual, a 31 de Dezembro de 2009, não tinha tido qualquer execução<sup>2</sup>.

## *6. Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego*

Parte das medidas adoptadas pelo Governo tinham reflexo no Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego (PO 31), que se compunha de cinco medidas: “Modernização das escolas”; “Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia”; “Modernização da infra-estrutura tecnológica - Redes de banda larga de nova geração”; “Apoio especial à actividade económica, exportações e pequenas e médias empresas” e “Apoio ao emprego e reforço da protecção social”, sendo financiado na componente nacional por dotações no montante global de € 980,0 milhões, na componente comunitária no montante de € 740,0 milhões e prevendo a Lei n.º 10/2009 o reforço das transferências para a Segurança Social em € 185,7 milhões, bem como o recurso aos saldos na posse dos serviços.

<sup>1</sup> Pese embora a Parque Escolar, E.P.E., tenha informado que as intervenções foram antecipadas em 2 anos.

<sup>2</sup> Em 2009 apenas tinham sido lançados os concursos públicos para as redes de nova geração em zonas rurais.

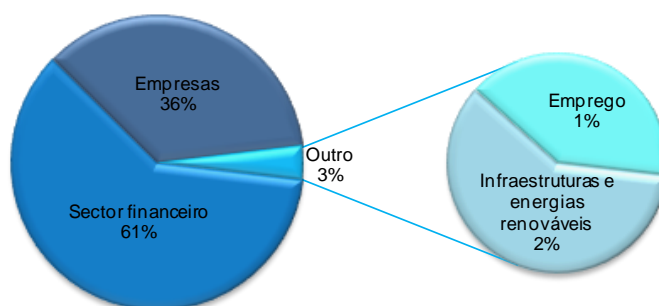


À data de 31 de Dezembro de 2009, a taxa de execução do Programa face à sua dotação inicial era de 59,5%, destacando-se as transferências para a Parque Escolar (€ 266,5 milhões), para o Orçamento da Segurança Social (€ 185,7 milhões) e a despesa registada com o IAPMEI (€ 170 milhões), que no seu conjunto representaram 92,6% do montante da despesa executada.

### 7. Execução Global das Principais Medidas, por Sectores

No conjunto das principais medidas discricionárias adoptadas no âmbito da crise económica e financeira, mais de metade dos apoios disponibilizados foi absorvido pelo sector financeiro, alcançando 61% do total, seguindo-se as medidas de apoio às empresas, com 36%, conforme evidenciado no gráfico seguinte. Em contrapartida, as medidas lançadas para apoio ao emprego e para as infra-estruturas e energias renováveis apenas representaram 1% e 2%, respectivamente.

Gráfico III.20 – Montantes executados (31/12/2009)



### 8. Impactos

As medidas de apoio ao financiamento da actividade económica não se encontravam alicerçadas em análises de custo-benefício que assegurassem a boa aplicação dos recursos públicos, nem na avaliação da sua oportunidade, tempestividade e consistência, de modo a garantir a eficácia e a eficiência das mesmas, bem como do seu impacto na óptica das contas nacionais. Neste contexto, não foi encontrada evidência de que os custos públicos destas medidas estivessem previamente estimados e programados no curto e médio prazo, o que assume particular relevância no actual quadro de objectivos de contenção orçamental e de crescimento da economia, onde as mesmas medidas têm continuidade.

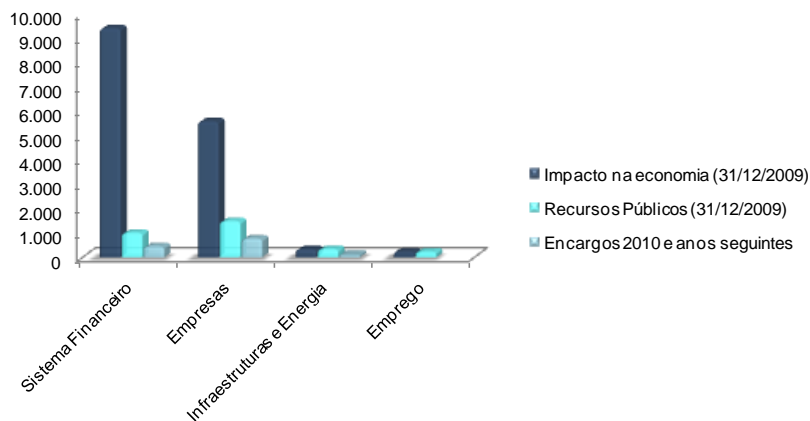
No entanto, foi possível recolher informação que permitiu medir a disponibilização de recursos que directa ou indirectamente foram canalizados para os agentes económicos, bem como encargos públicos assumidos em 2009 e em anos seguintes, tal como evidenciado no gráfico seguinte.



*Handwritten signature*

Gráfico III.21 – Impactos / Recursos Públicos (31/12/2009)

(em milhões de euros)



O maior impacto verificado em 2009 foi no sector financeiro em resultado das garantias pessoais do Estado concedidas que, não sendo despesa orçamental, representam responsabilidades contingentes. A concessão destas garantias pode traduzir-se em riscos que afectam a sustentabilidade financeira das contas públicas, sendo incorporados, quando considerados relevantes, nos diferenciais de rendibilidade da dívida pública de Portugal face a outros países de referência.

No que toca aos recursos públicos despendidos na execução das medidas foi o apoio às empresas que absorveu o maior montante, seguido das medidas relativas ao sistema financeiro. Estas ajudas concretizaram-se em operações de apoio à actividade económica que ascenderam a € 1.482,3 milhões e que abrangeram aproximadamente 51.000 empresas, bem como na operação de recapitalização da CGD no valor de € 1.000,0 milhões.

Ao nível dos encargos em 2010 e anos seguintes, destaca-se a execução da garantia concedida pelo Estado ao empréstimo ao BPP no valor de € 451,0 milhões, que já onerou a despesa orçamental em 2010, e os encargos estimados na operacionalização das linhas de crédito PME Investe I a IV, os quais à data de 31 de Dezembro de 2009, ascendiam a € 396,6 milhões, bem como os € 315,0 milhões de reforço de instrumentos de apoio ao financiamento das empresas previstos no PME Consolida.

No seu conjunto, a execução das medidas objecto de análise traduziram-se num impacto na economia correspondente a 9,3% do PIB<sup>1</sup> e a sua implementação originou uma despesa orçamental no valor de € 2.251,8 milhões<sup>2</sup> em 2009, o que representou 22,4% do agravamento do défice na óptica da contabilidade pública registado de 2008 para 2009<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> PIB - Fonte: INE contas nacionais trimestrais publicadas a 8 de Setembro de 2010.

<sup>2</sup> Dos quais: sistema financeiro – € 1.000 milhões; apoios às empresas – € 685,5 milhões (excluindo o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, que movimentou € 796,8 milhões); infra-estruturas e energia – € 338,4 milhões e emprego – € 227,9 milhões.

<sup>3</sup> Fonte: CGE 2008 e 2009, Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social (saldo global incluindo activos financeiros).

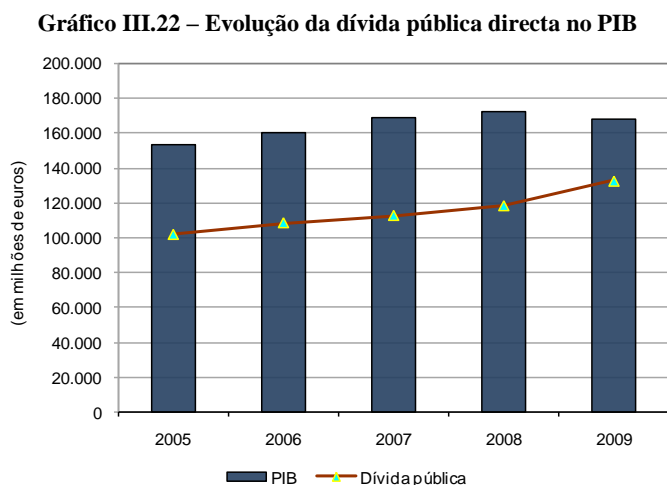
### 3.6 – Dívida Pública

Neste ponto aborda-se, na primeira parte, o endividamento público na dupla vertente da dívida emitida em nome do Estado pelo IGCP e da dívida emitida por serviços e fundos autónomos legalmente capacitados para recorrerem ao crédito; na segunda parte analisam-se as responsabilidades do Estado e dos serviços e fundos autónomos por garantias prestadas, ou seja, a dívida garantida; e, na terceira parte, as responsabilidades derivadas de contratos de locação.

#### 3.6.1 – Dívida directa

##### A) Visão Global

No final de 2009, e numa óptica de contabilidade pública, o peso da dívida directa do Estado (sem serviços e fundos autónomos) no PIB era de 79,2%, contra 68,9% no final de 2008, o que representa um agravamento muito significativo de 10,3 p.p. Este agravamento deveu-se ao aumento substancial registado no *stock* da dívida directa, o qual não foi acompanhado pelo produto interno bruto, que se retraiu em termos nominais, 2,5%. Em 31 de Dezembro de 2009, a dívida pública directa do Estado ascendia a € 132.746,4 milhões.



Fonte: IGCP e INE.

A emissão e gestão da dívida pública, que se encontra a cargo do IGCP, é enquadrada por objectivos gerais definidos pela Assembleia da República, por limites e regras estabelecidos na LOE e por orientações gerais de gestão definidas pelo Governo. O quadro legal concede, no entanto, uma significativa margem de actuação ao IGCP relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida. O IGCP está também autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros.

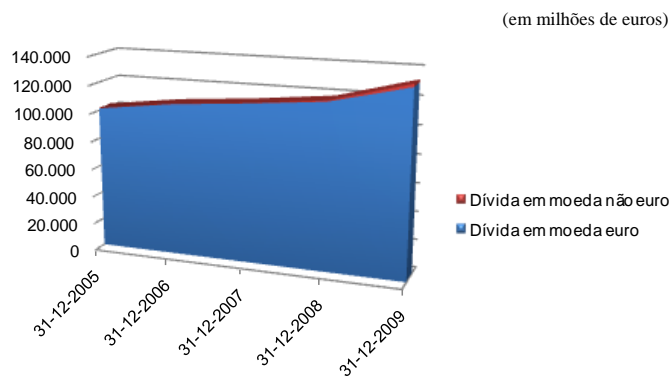


*Handwritten signature and initials in blue ink.*

### A.1) Endividamento directo e financiamento

A dívida directa do Estado, excluindo a emitida por serviços e fundos autónomos, apresentou no último quinquénio (2005-2009) um crescimento médio anual de 6,9%, situando-se o aumento observado em 2009 em 12,1%, quase o dobro da média naquele período.

**Gráfico III.23 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo serviços e fundos autónomos**



Fonte: IGCP.

Importa referir, no entanto, que parte (8,5%) do valor da dívida directa do Estado, em 31 de Dezembro de 2009, não constituía dívida directa efectiva, dado encontrar-se na posse de entidades públicas, integradas, designadamente, no sector da segurança social, o qual detinha títulos de dívida pública no valor de € 4,5 milhares de milhões, sendo também relevante a carteira detida pela Caixa Geral de Aposentações (2,9 milhares de milhões) como a seguir se apresenta:

**Quadro III.19 – Dívida efectiva do Estado (em valores nominais)**

(em milhões de euros)

Descrição	31-12-2008	31-12-2009	Variação	
			Valor	%
Dívida directa do Estado	118 462,7	132 746,4	14 283,7	12,1
<b>Subtotal (1)</b>	<b>118 462,7</b>	<b>132 746,4</b>	<b>14 283,7</b>	<b>12,1</b>
CEDIC detidos por entidades do sector público administrativo	3 984,3	3 623,3	-361,0	-9,1
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	3 416,1	3 172,3	-243,8	-7,1
Outros títulos de dívida pública detidos pelo FEFSS	4 399,2	4 480,4	81,2	1,8
<b>Subtotal (2)</b>	<b>11 800,1</b>	<b>11 276,5</b>	<b>-523,6</b>	<b>-4,4</b>
<b>Dívida directa efectiva (1)-(2)</b>	<b>106 662,6</b>	<b>121 469,9</b>	<b>14 807,3</b>	<b>13,9</b>

A LOE para 2009 estabeleceu as condições gerais para a emissão de empréstimos e fixou um limite para o acréscimo de endividamento líquido global directo para financiamento da execução orçamental, de € 7.342,2 milhões, limite esse que a primeira e a segunda alterações à Lei do Orçamento elevaram, respectivamente, para € 10.107,9 e € 15.011,7 milhões<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Lei do Orçamento do Estado para 2009, artigo 139.º, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 10/2009, de 10 de Março, e n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

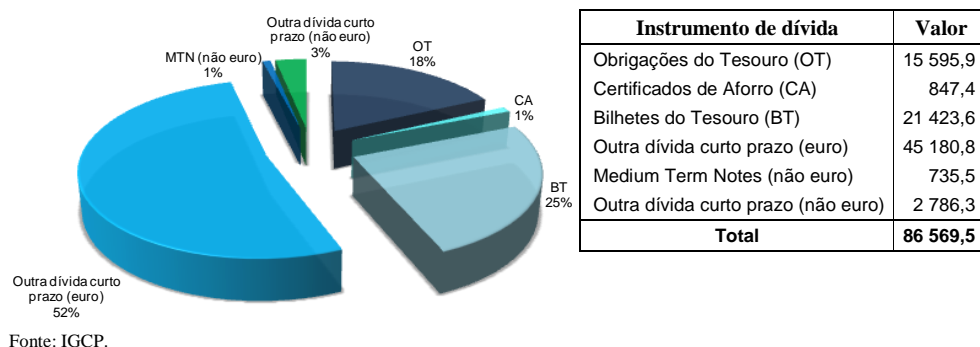
O volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2009 foi de cerca de € 14.245 milhões, tendo sido as Obrigações do Tesouro a taxa fixa e os Bilhetes do Tesouro os instrumentos mais utilizados para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental.

No que respeita aos certificados de aforro, e face à menor atractividade do seu novo regime, o encaixe das emissões efectuadas em 2009 sofreu, novamente, uma diminuição significativa relativamente ao ano anterior, na ordem dos 47,7%, passando de € 745,9 para € 389,9 milhões<sup>1</sup>. Embora, por sua vez, o afluxo de resgates tenha recuado para níveis idênticos aos observados em 2007, o valor das subscrições voltou a ser inferior ao das amortizações.

No quadro e gráfico seguintes apresentam-se os valores brutos das emissões realizadas em 2009, sem contar com as amortizações, discriminadas por instrumento de dívida.

**Gráfico III.24 – Dívida pública emitida em 2009**

(em milhões de euros)



Verificou-se também que o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da LOE para 2009, adicionado do valor do produto que transitou do ano anterior, atingiu um montante total de € 88.034,4 milhões, dos quais 99,9%, foram utilizados no financiamento de despesa orçamental, tendo transitado em saldo para 2010 cerca de € 97,8 milhões.

De acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, com base nos elementos fornecidos pelos próprios organismos, a dívida dos serviços e fundos autónomos atingia, no final de 2009, o valor de € 210,7 milhões, um aumento de 6,5% em relação ao final do ano anterior. Considerando este valor e o da dívida emitida pelo IGCP, verifica-se que a dívida pública directa efectiva ascendia, em 31 de Dezembro de 2009, a cerca de € 121,7 mil milhões.

**Quadro III.20 – Dívida directa total do sector público administrativo em 31-12-2009**

(em milhões de euros)

Origem da dívida	Montante
Dívida directa dos serviços e fundos autónomos	210,7
Dívida directa efectiva do Estado	<b>121 469,9</b>
<b>Total</b>	<b>121 680,6</b>

<sup>1</sup> Em 2009, pela Portaria n.º 230-A/2009, de 27 de Fevereiro, foram introduzidas alterações na série C que visavam que estes títulos contribuíssem “...positivamente para a satisfação do acréscimo das necessidades de financiamento da República”.



## A.2) Operações de gestão da dívida

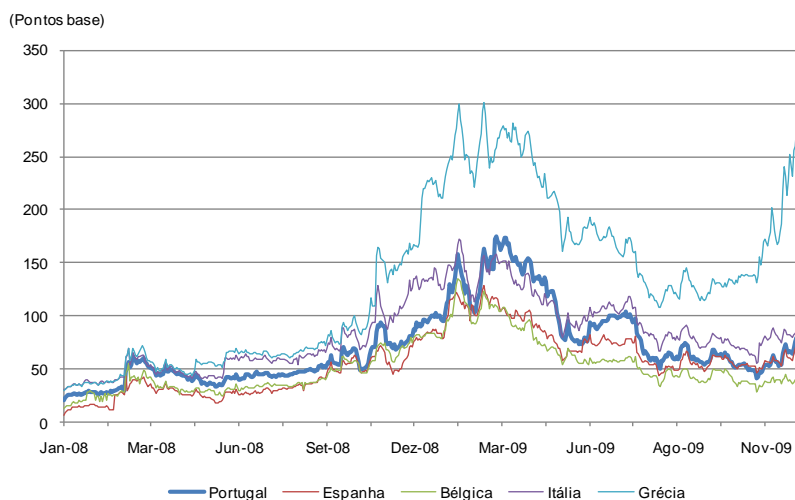
A crise financeira internacional e a deterioração dos *ratings* e indicadores financeiros de Portugal e das instituições financeiras contrapartes da República conduziram à aprovação pelo IGCP de novas normas orientadoras para a gestão do risco de crédito, que entraram em vigor a partir de Maio de 2009.

Com as novas normas, que estabelecem a metodologia a seguir na selecção das contrapartes, na sua classificação em grupos de risco, na atribuição de limites e no cálculo da exposição a risco de crédito em operações com derivados financeiros, aplicações de fundos e operações de reporte, pretendeu-se melhorar as metodologias de acompanhamento e de classificação das contrapartes e de cálculo do valor em risco, e minimizar a exposição ao risco de crédito associado a derivados financeiros, através do reforço da colateralização.

No quadro da gestão da carteira de dívida pública, manteve-se em 2009 a suspensão dos limites de exposição de risco de mercado, constantes das orientações do Ministro das Finanças para a gestão da dívida, aprovada no final do ano anterior, e envolvendo, nomeadamente, a remoção do limite superior de duração da carteira de dívida, o qual, nos termos das orientações, se encontrava fixado no valor correspondente ao da carteira de referência (*benchmark*) acrescido de 0,75 anos. Recorde-se que esta suspensão decorreu do cancelamento de derivados financeiros, efectuado no final de 2008 para reduzir a exposição a algumas contrapartes em termos de risco de crédito, tendo o mesmo incidido, na sua maior parte, sobre os *swaps* contratados para cobertura de Obrigações do Tesouro emitidas nos prazos mais longos, essencialmente da OT 2037. Como consequência, a carteira de dívida passou a deter um posicionamento longo face à carteira de referência (*benchmark*) na maturidade em torno dos 30 anos, aumentando substancialmente a sua duração, tendo esse posicionamento sido assumido pelo IGCP como uma aposta estratégica para o ano de 2009, face às expectativas então vigentes de evolução das taxas de juro para essa maturidade.

Nas emissões de dívida realizadas ao longo do ano, destacam-se, pela negativa, os níveis de custo obtidos nos 1º e 2º trimestres, com *spreads* na ordem de +110 e +60 pontos base, respectivamente, tendo-se observado uma melhoria na segunda metade do ano, com os *spreads* das emissões a estreitarem para níveis em torno dos +30 e +40 pontos base. Por instrumento de dívida, os Bilhetes do Tesouro continuaram a ser o instrumento da carteira real com o nível de custo relativo mais favorável, atingindo valores negativos na ordem dos 50 a 60 pontos base, embora na parte final do ano se tenha registado uma ligeira diminuição destes níveis. No que se refere às Obrigações do Tesouro, registou-se no final de 2008 e no primeiro trimestre de 2009 um alargamento significativo dos *spreads* face ao referencial da dívida alemã, tendo-se verificado depois uma redução na segunda metade do ano, tal como se pode constatar pelo gráfico seguinte:

**Gráfico III.25 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão**



Dados: yields em mercado secundário; Fonte: IGCP.

As revisões dos *ratings* e o aumento significativo da aversão ao risco que acompanhou a crise financeira internacional despoletada em 2008, originaram movimentos de capitais de activos com maior risco para investimentos com um maior grau de segurança, que fizeram desvalorizar os mercados obrigacionistas dos soberanos com maior risco de crédito. Assim, no final de 2008, face à iminência de actuação das agências de *rating*, os diferenciais face às taxas de referência alemãs aumentaram para valores não observados desde a entrada em vigor da moeda única, em países como a Grécia, Itália, Espanha e Portugal, como igualmente se mostra no gráfico anterior.

O início de 2009 foi marcado pela redução, quase em simultâneo, dos *ratings* de Portugal, Espanha e Grécia, reforçando a tendência de alargamento dos *spreads* destes soberanos. A partir de Março, com a execução de medidas extraordinárias de cedência de liquidez por parte do BCE, assistiu-se a uma estabilização dos mercados financeiros internacionais, com repercussão na redução gradual dos *spreads* destes países face à Alemanha, até ao último trimestre do ano.

A partir de Novembro, os *spreads* da dívida pública da Grécia começaram a alargar significativamente, alastrando-se este efeito a outros países como Portugal, embora ainda de forma não muito significativa em 2009.

Na globalidade do ano de 2009, o custo da carteira foi inferior ao da carteira de referência (*benchmark*), em cerca de 58 pontos base, sendo assim favorável o desempenho da carteira. Segundo informação do IGCP, “o posicionamento longo da carteira (*versus* carteira de referência) nas maturidades mais longas (sobretudo na de 30 anos) associado à subida acentuada das taxas observada nessa maturidade (40 pontos base) durante o ano de 2009 contribuiu significativamente para a performance relativa positiva da carteira (*versus* carteira de referência)”.

### A.3) Amortizações e encargos da dívida pública

Em 2009, os valores requisitados para fazer face a amortizações e encargos correntes da dívida ascenderam a € 77.168,1 milhões, menos € 13.989,2 milhões (15,3%) do que em 2008. Continuaram a verificar-se diferenças entre os valores inscritos na CGE e os que constam da conta de gerência do IGCP relativa aos “Encargos da dívida pública”, sendo que esta traduz mais fielmente os valores



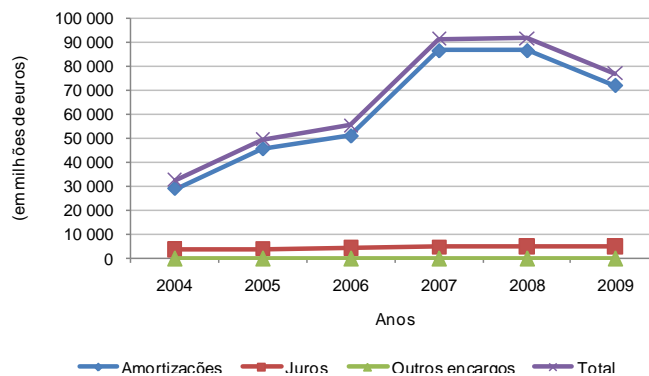
*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelbyj*

efectivamente pagos aos investidores, uma vez que entra em linha de conta com as despesas que foram pagas utilizando saldos de verbas requisitadas em anos anteriores, com as despesas com juros reembolsadas pela DGTF, e com os juros corridos, e, nos dois últimos anos, com os rendimentos obtidos em aplicações de tesouraria utilizados no pagamento de juros.

De salientar, no entanto, que a CGE de 2009 inclui dois mapas da conta de gerência “IGCP - Encargos da dívida pública”<sup>1</sup>, 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. Contudo, no relatório da CGE/2009 estas diferenças não estão evidenciadas.

O gráfico seguinte reflecte a evolução das amortizações e dos encargos com a dívida pública no período 2004-2009.

Gráfico III.26 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública



Fonte: Contas de gerência IGCP – Encargos da Dívida Pública dos respectivos anos.

Sobre a evolução registada pelas amortizações, há a assinalar:

- ◆ Um forte decréscimo destas despesas (€ -14.578,9 milhões do que em 2008) resultante da diminuição das emissões de títulos de curto prazo, já que o aumento verificado nas emissões de médio e longo prazo só se reflectirá em anos posteriores;
- ◆ A dívida de curto prazo em moeda euro continua a assumir um peso preponderante no cômputo das amortizações realizadas no ano (86,8%);
- ◆ As amortizações de dívida de médio e longo prazo em moeda euro sofreram um decréscimo de 39,8% (- € 3.989,9 milhões) em relação a 2008 e decorreram, na sua grande maioria (96,7%), da amortização de OT;
- ◆ As amortizações dos certificados de aforro sofreram uma redução de 48,5% em relação ao ano anterior, totalizando € 1.174,1 milhões.

Os encargos correntes com a dívida pública sofreram um acréscimo de 2,6%, em resultado de um aumento das despesas com juros, que superaram as efectuadas em 2008 em € 125,7 milhões (2,6%), mas também do aumento de 7,8% (€ 2,3 milhões) das despesas com outros encargos da dívida.

<sup>1</sup> Mapas 26-C e 26-D.



No que respeita aos juros, o acréscimo destas despesas no ano em análise deriva do aumento do stock da dívida, sendo ainda de salientar:

- ◆ A forte predominância dos juros em moeda euro, que representam 99,6% do total destes encargos, situação que está naturalmente associada ao peso relativo da dívida em moeda euro no montante global da dívida directa.
- ◆ Os juros relativos à dívida em moeda euro aumentaram 2,7%, passando de € 4.862,4 milhões em 2008 para € 4.994,9 milhões em 2009, valor que já reflecte os fluxos de *swaps*. No referente às várias componentes da dívida em moeda euro, verificou-se apenas um aumento dos juros da dívida de médio e longo prazo, o qual resultou do aumento das emissões deste tipo de dívida nos últimos dois anos, já que todos os outros títulos apresentam reduções significativas, destacando-se os juros dos certificados de aforro;
- ◆ Os juros da dívida de curto prazo em moeda euro ascenderam a € 510,6 milhões, dos quais 87,6% respeitaram a juros dos bilhetes do Tesouro.

No que respeita aos “Outros encargos correntes com a dívida pública”, que reflectem diversas despesas, designadamente custos associados à colocação de dívida, à distribuição, à amortização e, também, às despesas de *rating*, em 2009, ascenderam a € 20,1 milhões, excluindo o valor da comissão de gestão do IGCP, sendo assim superiores aos registados no ano anterior em cerca de € 2 milhões.

Muito embora estas despesas englobem um conjunto extenso de encargos, cerca 97,1% do total concentra-se apenas em três tipos de despesas: comissões por emissão de dívida em moeda euro (54,3%); despesas associadas aos certificados de aforro<sup>1</sup> (31,2%); e comissões pagas à Central de Valores Mobiliários (11,5%).

**Quadro III.21 – Evolução das despesas com “Outros encargos correntes da dívida” (a)**

(em euros)

Anos	Total (a)	Despesas com CA (b)		Comissões p/ emissão de dívida em moeda euro		Despesas pagas à CVM		Outras despesas	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2005	21 581 428,17	5 146 813,56	23,8	12 882 513,90	59,7	2 014 953,08	9,3	1 537 147,63	7,1
2006	20 779 091,75	5 621 911,92	27,1	12 845 376,12	61,8	2 124 312,97	10,2	187 490,74	0,9
2007	12 912 534,67	5 624 951,27	43,6	4 604 769,55	35,7	2 231 051,21	17,3	451 762,64	3,5
2008	18 128 161,20	5 652 991,04	31,2	9 849 998,07	54,3	2 090 408,71	11,5	534 763,38	2,9
2009	20 125 443,98	4 298 309,79	21,4	13 008 680,87	64,6	2 053 760,17	10,2	764 693,15	3,8
Variação (%)	Média anual		-4,4		0,2		0,5		-16,0
	2008/2009		-24,0		32,1		-100,0		43,0

(a) Não inclui comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., cuja despesa é anualmente inscrita na alínea B) dos outros encargos da dívida.

(b) Inclui despesas de expedição de extractos de aforro, decorrentes do protocolo com os Correios de Portugal, S.A. e Afornonet.

Fonte: Contas de gerência IGCP – Encargos da Dívida Pública dos respectivos anos.

É ainda de assinalar:

<sup>1</sup> Inclui despesas com expedição de extractos de certificados de aforro, encargos decorrentes do protocolo com os CTT e comissão Afornonet.



- ◆ O contributo das comissões pela emissão de duas séries de OT, a 10 e a 5 anos, para o aumento das despesas em análise, as quais passaram de € 9,8 milhões em 2008 para € 13 milhões em 2009;
- ◆ As despesas associadas aos certificados de aforro, que incluem as comissões Aforronet, as despesas de expedição de extractos e os encargos decorrentes do protocolo com os CTT, que apresentaram um decréscimo de 24% em relação a 2008.

Em resultado do aumento da despesa com juros e do decréscimo do PIB, o peso dos juros neste agregado aumentou em relação aos valores homólogos de 2008. Já o valor conjunto dos juros e amortizações apresenta um peso no PIB inferior ao que apresentava no ano anterior, o que se explica pela redução do valor das amortizações, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro III.22 – Peso dos juros e amortizações no produto interno bruto

(em milhões de euros)

Anos	Juros <sup>(a)</sup> (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB <sup>(b)</sup> (4)	Juros + Amort./PIB (5)=(3)/(4)	Juros/PIB (6)=(1)/(4)
2008	4 889,2	86 742,1	91 631,3	171 933,7	53,3%	2,8%
2009	<sup>(c)</sup> 5 014,9	72 163,2	77 178,2	167 652,3	<sup>(d)</sup> 46,0%	3,0%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Fonte: Contas Nacionais Trimestrais (base 2006) – INE, 8 de Setembro 2010.

(c) Este valor não inclui os juros pagos através do mecanismo de compensação referido em B.1.3) e B.2.2) infra.

(d) Considerando o valor do PIB apresentado na Conta Geral do Estado/2009 (Base 2000), € 163.595,4, o peso dos Juros + Amortizações no PIB sobe para 47,2%.

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes, verificou-se uma diminuição de 0,2 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 registadas na CGE de 2009 sofreram uma significativa diminuição, os juros absorveram mais 2,4 pontos percentuais das mesmas do que no ano anterior.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

#### B.1.1) Contratação de *swaptions*

Como forma de reduzir os custos da dívida, foram contratadas operações de venda de *swaption*, no montante total de € 500 milhões, através das quais o Estado, em troca do recebimento de um prémio, concede à contraparte o direito, mas não a obrigação, de entrar no vencimento da opção, que ocorrerá daqui a 12 anos<sup>1</sup>, num *swap* de taxa de juro a 30 anos, a receber a uma taxa fixa pré-determinada. Sobre a existência de passivo subjacente para a contratação destas operações, é entendimento do IGCP que os certificados de aforro, séries A e B, porque não têm prazo de amortização definido, podem constituir um passivo subjacente adequado, tendo o Conselho Directivo estabelecido, como regra geral, que o prazo máximo deste tipo de operações deverá ser de 50 anos. Contudo, não existindo na carteira de dívida do Estado quaisquer outros passivos com maturidade superior a 30 anos, e face à

<sup>1</sup> Em 2021.

realidade actual dos certificados de aforro, afigura-se que não foi suficientemente fundamentado que tais certificados, séries A e B, possam constituir passivo subjacente a operações com uma maturidade de 42 anos ou de outras com um prazo de até 50 anos<sup>1</sup>.

### B.1.2) Comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

À semelhança de anos anteriores, as despesas contabilizadas como “Outros encargos correntes com a dívida” incluem a comissão de gestão do IGCP (€ 11,8 milhões). A forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão, prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 25.º dos Estatutos do IGCP<sup>2</sup>, determina que o seu valor será fixado, em cada ano, por despacho do Ministro das Finanças, entre um mínimo de 0,1% e um máximo de 0,15% do *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior.

Esta matéria tem merecido reservas por parte do Tribunal em anteriores Pareceres, não só pela forma como é fixada, mas também pela sua contabilização nos outros encargos com a dívida. Assim, o Tribunal de Contas continua a entender que o cálculo e a contabilização da comissão de gestão do IGCP, tal como se encontram previstos nos respectivos Estatutos, carecem de rigor e geram distorções<sup>3</sup>.

#### Recomendação 27 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas que estabelecem a natureza, fixação e contabilização da comissão de gestão do IGCP.*

### B.1.3) Excepção à regra de não-compensação

Desde 2007 que as sucessivas Leis do Orçamento incluem também uma norma<sup>4</sup> que parece pretender alargar a excepção do princípio da “não compensação” previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, ao estabelecer que “as receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado são 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 parece ser possível a sua inclusão em tal excepção, por não integrarem a previsão da LEO<sup>5</sup>.

#### Recomendação 28 – PCGE/2009

*Recomenda-se à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, não sejam incluídas normas que permitam a compensação de juros da dívida pública directa com receitas resultantes de aplicações de Tesouraria.*

---

<sup>1</sup> Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.5.4.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 28/98, de 11 de Fevereiro, n.º 2/99, de 4 de Janeiro, n.º 455/99, de 5 de Novembro, n.º 86/2007, de 29 de Março e n.º 273/2007, de 30 de Julho.

<sup>3</sup> Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.2.2.

<sup>4</sup> No que respeita à LOE/2009 alínea c) do n.º 3 do art. 146º.

<sup>5</sup> Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.



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

### B.2.1) Valores do Instituto de Gestão do Crédito Público e da Conta Geral do Estado

No ano em análise, o relatório da Conta Geral do Estado, ao contrário da Conta de 2008, e conforme recomendações do Tribunal de Contas formuladas em anos anteriores, não apresenta uma explicação para as diferenças entre os valores da CGE e os do IGCP (Conta de gerência “Encargos da Dívida Pública”), quer para os juros quer para as amortizações, constando apenas no Volume II (Tomo I) – “Elementos informativos diversos”, os mapas n.ºs 26-C e 26-D, relativos aos encargos com juros e amortizações, respectivamente, onde são evidenciados os valores da despesa efectuada apresentados pelo IGCP<sup>1</sup>.

### B.2.2) Contabilização de juros obtidos em aplicações e depósitos

Como atrás se referiu, em B.1.3), a norma da LOE para 2009 que autoriza a compensação das receitas de juros resultantes de aplicação dos excedentes de tesouraria com as despesas com juros da dívida pública não se enquadra nas excepções previstas na LEO ao princípio da não compensação. Assim, deve considerar-se que o valor da despesa que a CGE apresenta está indevidamente subavaliada em € 35,3 milhões, que corresponde ao valor dos juros auferidos e compensados com a despesa, ou seja, deduzidos a esta<sup>2</sup>.

### B.2.3) Imputação das despesas inscritas na alínea B) dos “Outros encargos da dívida pública”

Constatou-se que não há uma rigorosa imputação das despesas inscritas na alínea B) aos empréstimos que lhes estão subjacentes, havendo despesas inscritas como despesas em moeda euro que correspondem a empréstimos emitidos em moeda não euro, e vice-versa. Esta situação inviabiliza a adequada imputação das despesas aos seus instrumentos financeiros, impossibilitando consequentemente a quantificação e comparação dos custos associados aos diversos instrumentos de dívida<sup>3</sup>.

## B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

### B.3.1) Envio de extracto de contas de aforro por via postal

O Tribunal, apesar de o Governo não se manifestar receptivo, continua a considerar que seria de ponderar, como forma de incentivar a utilização do AforroNet e simultaneamente diminuir as despesas com a expedição de extractos das contas de aforro por 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*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cf. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.

<sup>2</sup> Cf. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.

<sup>3</sup> Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.2.2.

<sup>4</sup> Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.2.2.

**Recomendação 29 – PCGE/2009**

*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.*

**B.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

**B.4.1) Registo Central dos certificados de aforro**

No que respeita ao Registo Central dos certificados de aforro<sup>1</sup>, continua por publicar a Portaria que irá definir os elementos que devem constar deste registo, bem como o tratamento a dar aos dados pessoais<sup>2</sup>.

**Recomendação 30 – PCGE/2009**

*Recomenda-se assim ao Ministro de Estado e das Finanças a publicação da Portaria prevista no artigo 9.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, aditado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, de forma a ultrapassar o impasse que se verifica desde 2008.*

**B.4.2) Procedimentos de controlo da prescrição de dívida pública**

Constatou-se que continua a não existir nenhum mecanismo que permita averiguar a eventual existência de dívida prescrita no que respeita aos certificados de aforro. Contudo, a sua criação tem sido uma preocupação do IGCP, que diligenciou, sem sucesso, junto da DGCI e do Instituto de Registos e Notariado no sentido de obter informação relativa à ocorrência de eventuais situações de óbito, que permitisse o apuramento de situações concretas de dívida prescrita relativa a certificados de aforro<sup>3</sup>.

**Recomendação 31 – PCGE/2009**

*Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças a criação de mecanismos que permitam identificar, com a maior brevidade, as situações de prescrição de certificados de aforro, possibilitando assim o seu abate ao stock da dívida.*

**3.6.2 – Dívida garantida**

**A) Visão Global**

**A.1) Garantias concedidas a financiamentos**

Em 2009, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, doze garantias pessoais ao abrigo do regime geral, no montante total de € 3.612 milhões, tendo no âmbito das operações de crédito de ajuda sido prestadas quatro garantias pessoais, no montante total de € 350 milhões.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, artigo 9.º-A, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

<sup>2</sup> Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.3.

<sup>3</sup> De referir que estas diligências foram também desenvolvidas para a Renda Vitalícia.



O diploma de nacionalização do Banco Português de Negócios<sup>1</sup> 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. No âmbito deste diploma e até ao final de 2009, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, duas garantias pessoais, no montante total de € 3.000 milhões, dos quais € 2.185 milhões autorizados ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado para 2009 e imputáveis ao limite aí fixado para o regime geral, sobre programas de papel comercial emitidos com subscrição exclusiva pela Caixa Geral de Depósitos.

No âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira e de disponibilização de liquidez aos mercados financeiros, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, quatro garantias pessoais, no montante total de € 650 milhões. Os pedidos de concessão das garantias foram apresentados ao Banco de Portugal e ao IGCP<sup>2</sup>, que procederam à sua apreciação, tendo os mesmos proferido propostas de decisão favoráveis.

Por outro lado, em 2009, em execução de garantias pessoais, o Estado efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram € 6,1 milhões, referentes a financiamentos no âmbito das Convenções de Lomé e à Casa do Douro.

Relativamente às responsabilidades por garantias prestadas, verificou-se, em termos globais, um aumento significativo das responsabilidades assumidas, no valor de € 7.129,2 milhões (+45,4%), e um aumento ainda mais elevado das responsabilidades efectivas, de € 9.358,1 milhões (+82,2%), tendo esta evolução ficado a dever-se, sobretudo, ao acréscimo resultante das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro.

Verificou-se ter sido respeitado o limite fixado na Lei do Orçamento para as garantias concedidas ao abrigo do regime geral, incluindo as respeitantes ao BPN, limite esse que inicialmente era de € 2.500 milhões mas que a primeira alteração à Lei elevou para € 6.000 milhões (+140%). O saldo por utilizar situou-se em € 734,8 milhões, representando cerca de 12,2% daquele limite.

No que respeita às garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, verifica-se ter sido respeitado o limite de € 20.000 milhões (deduzido dos valores autorizados em 2008), tendo o saldo por utilizar sido de € 15.100 milhões, o que representa cerca de 75,5% daquele limite.

## **A.2) Garantias concedidas a operações de seguro à exportação e ao investimento**

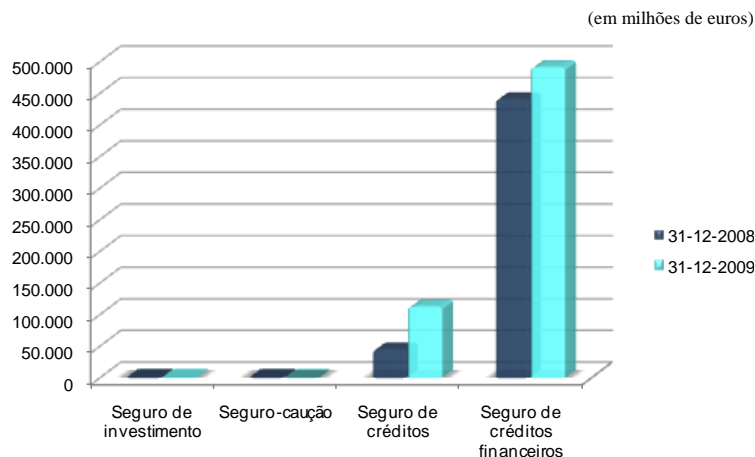
No tocante às responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento, constatou-se que são muito escassas as informações sobre esta matéria que constam da CGE, nomeadamente do respectivo relatório, sendo certo que em 2009 foram introduzidas novas modalidades de seguros com a garantia do Estado a que correspondem novos limites a observar, concretamente a linha de seguro de crédito OCDE II e a facilidade de curto prazo para países fora da OCDE.

No final de 2009, as responsabilidades acumuladas do Estado associadas a tipo de garantias totalizavam cerca de € 604 milhões, representando um acréscimo de cerca € 118 milhões (24,3%) face ao ano anterior.

<sup>1</sup> Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro.

<sup>2</sup> 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.

**Gráfico III.27 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado por garantias a operações de seguro à exportação e ao investimento**



Fonte: DGTF.

Como se constata pelo gráfico anterior, assistiu-se a um aumento significativo nos seguros de créditos, de cerca de € 67,9 milhões (152,2%), relacionado com as novas linhas de crédito.

No final de 2009 o valor das garantias prestadas a este tipo de operações totalizou € 604 milhões, tendo sido respeitado, portanto, o respectivo limite, de € 2.100 milhões, estabelecido pela LOE para 2009.

Os pagamentos por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado foram, em 2009, de € 81.599,63 e respeitaram todos à “Facilidade OCDE II”. Quanto às recuperações de créditos, atingiram € 20,6 milhões.

## B) Observações e Recomendações

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

#### B.1.1) Responsabilidades no âmbito das Convenções de Lomé

As responsabilidades do Estado expressas na CGE de 2009 relativas às Convenções de Lomé e de Cotonou reportam-se ao ano de 2008 por a DGTF ter recebido tardiamente, tal como já sucedera nos últimos dois anos, a correspondente informação do Banco Europeu de Investimento relativa ao ano de 2009<sup>1</sup>.

#### Recomendação 32 – PCGE/2009

*Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças que diligencie no sentido de obter do Banco Europeu de Investimento a informação atempada relativa às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, para que as mesmas possam ser evidenciadas na Conta Geral do Estado do ano a que respeitam.*

<sup>1</sup> Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.8.3.1.



lcm  
Di. J. J. J.  
m. e. b. j.

### 3.6.3 – Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação

O Tribunal de Contas realizou no âmbito do presente Parecer uma acção sobre as responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação financeira e, no que respeita ao Ministério da Defesa Nacional, também de *leasing* operacional.

Em 2009, o valor global da despesa registada com aqueles contratos pelos serviços integrados e pelos SFA, bem como na Lei da Programação Militar, foi de € 24,3 milhões, tendo-se identificado uma dívida vincenda em 31 de Dezembro de 2009 de € 649,9 milhões.

As despesas e a dívida vincenda com maior relevância são as respeitantes ao Ministério da Defesa Nacional no âmbito da Lei de Programação Militar, e resultam da aquisição de aeronaves e helicópteros, sendo pouco significativas as restantes.



### CAIXA 3 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

#### *Objectivos e âmbito*

Dando continuidade a acções realizadas em anos anteriores, o Tribunal de Contas desenvolveu, em 2010, uma acção de *“identificação dos principais credores do Estado, em 31 de Dezembro de 2009, relativamente ao fornecimento de bens e serviços”*.

Dada a natureza desta acção e também por motivos de comparabilidade, o seu âmbito restringe-se às dívidas da administração central do Estado, excluindo quer a situação, neste domínio, da administração regional e local quer, em regra, as dívidas do sector empresarial do Estado, com as excepções adiante referidas.

Assim, consideraram-se as dívidas por fornecimento de bens e serviços à administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), bem como aos Hospitais/Centros Hospitalares, 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, S.A., e às Sociedades Polis, S.A., (Setúbal e Costa da Caparica)<sup>1</sup>. Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares) e as entidades que integram os sectores da administração local e regional e o sector público empresarial, com excepção, neste último caso, das consideradas como devedores. Estão também excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos.

A dívida abrangida foi 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 2009, 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.

Apresentam-se de seguida os resultados apurados e procede-se à sua comparação com os de 2008, com as devidas ressalvas. Estas derivam do facto de a análise se basear, essencialmente, na informação prestada pelas diferentes entidades, reconhecendo-se, porém, que essa informação se vem revelando de ano para ano, cada vez mais fiável e fidedigna.

Foram ouvidos em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças, a Ministra da Saúde e o Director-Geral do Tesouro e Finanças.

Responderam, o Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Saúde e o Director-Geral do Tesouro e Finanças, constando as respectivas respostas na íntegra no Volume III, e transcritas na parte relevante ao longo do presente texto.

O Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Saúde vem referir que *“(...) Apreciados os ficheiros (...), podemos afirmar não termos detectado nenhuma diferença de registo relativamente aos valores comunicados pelo Tribunal”*.

---

<sup>1</sup> A acção inclui também, relativamente à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as dívidas relacionadas com regularizações de situações do passado constituídas por indemnizações compensatórias/compensações financeiras, sendo objecto de tratamento à parte as relativas a bonificação de juros.



Como continua a não existir um “*Balanço do Estado*” que evidencie a respectiva situação financeira e patrimonial, na presente acção efectuou-se uma recolha de elementos que, na área da chamada “*dívida não financeira do Estado*”, permite a respectiva caracterização dentro da perspectiva de que as contas públicas devem dar uma imagem fiel e transparente daquela situação em todos os aspectos materialmente relevantes.

Foram tidos em consideração dois aspectos:

- ◆ A introdução, de forma muito concreta, ainda que parcelar, de uma apreciação das contas públicas na base do “*acréscimo*”, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimentos de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será feito em exercícios seguintes, permitindo apreciar como evoluiu a dívida não financeira do Estado, em relação a 2008;
- ◆ A avaliação do modo como o Estado paga atempadamente aos seus fornecedores, repercutindo sobre estes os seus défices de tesouraria e, assim, assumindo, para o futuro, encargos acrescidos, que incluirão a correspondente compensação financeira pelo diferimento temporal do pagamento, que poderão ser superiores aos que incorreria se obtivesse os financiamentos directamente através da emissão de dívida pública.

### *Metodologia adoptada*

Foram notificadas, em Maio de 2010, para reporte da informação referente às dívidas, em 31 de Dezembro de 2009, e sua situação em 31 de Março de 2010, as entidades seleccionadas como devedoras (436)<sup>1</sup>.

Essas entidades foram convidadas a preencher um formulário, disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, para download, destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a € 5 milhares por credor. 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 reportaram créditos superiores a € 4 milhões (74) e ainda 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 igualmente disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, relativo à dívida não financeira das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda, em 31 de Dezembro de 2009 e situação da mesma em 31 de Março 2010.

Recolhida essa informação foi a mesma objecto de tratamento, designadamente para efeitos de

<sup>1</sup> Entidades da administração central com receita/despesa superior a € 2,5 milhões, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário e profissional, e EPE/ S.A. acima indicadas.

caracterização dos principais credores do Estado, da antiguidade da dívida e verificação dos desvios em relação à informação recolhida, nos termos acima indicados, através do inquérito às entidades devedoras.

É o resultado da análise dos dados recolhidos deste modo que aqui se apresenta, pois a mesma permite, com as necessárias reservas decorrentes da metodologia utilizada, uma caracterização global da situação em 31 de Dezembro de 2009.

### *Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas*

Das entidades públicas oficiadas pelo Tribunal foram recebidos os formulários relativos a 430 entidades devedoras (reporte de informação a 31 de Março), não tendo sido remetidos formulários relativos a 6 entidades devedoras.

Dessas entidades, 165 (38,4%) responderam no sentido de não terem qualquer dívida.

Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2009, superior a € 5 milhares por credor, de cerca de € 2.239,4 milhões, correspondendo 55,3% daquele total a dívida vencida e 44,7% a dívida vincenda, distribuindo-se por 8.236 credores.

Quanto ao peso relativo da dívida por Ministério/Tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com 85,7% do total da dívida. Dos restantes, destacam-se os Ministérios: das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (3,6%); das Finanças e da Administração Pública (2,4%); da Administração Interna (1,5%); da Defesa Nacional (1,4%); do Trabalho e Solidariedade Social (1,2%); representando, estes seis Ministérios, 95,8% do total da dívida.

Em termos globais, e comparativamente a 2008, verificou-se um aumento de € 671,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esse aumento foram: Saúde (€ 795,2 milhões); Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 11,6 milhões) e Justiça (€ 11,1 milhões). As diminuições verificaram-se nas áreas: Finanças e Administração Pública (€ 102,9 milhões); Defesa Nacional (€ 19,3 milhões); Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (€ 13 milhões) e Trabalho e Solidariedade Social (€ 5,4 milhões).

É de salientar que, em face dos dados recebidos, € 915,1 milhões (40,9%) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e € 1.324,3 milhões (59,1%) às EPE/S.A. e outras entidades abrangidas.

Do total da dívida reportada a 31 de Dezembro de 2009, foram pagos € 1.006,6 milhões (45 %) e continuavam por pagar, em 31 de Março de 2010, cerca de € 1.232,7 milhões, sendo 62,4% de dívidas vencidas e 37,6% de dívidas vincendas.

O **Anexo I** discrimina a lista das entidades públicas que, no inquérito referido, apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões<sup>1</sup>.

Este grupo de entidades (48 das 436 entidades oficiadas) apresenta dívidas no valor de € 1.995,3 milhões (89,1% da dívida total), das quais se encontravam por pagar, em 31 de Março de 2010,

---

<sup>1</sup> Bem como a situação relativa a 2008 e respectiva variação.



€ 1.111,7 milhões (90,2% do total das dívidas por pagar naquela data – € 1.232,7 milhões). Das entidades referidas, 42 apresentam, em 2009, mais € 728,4 milhões de dívidas relativamente a 2008, sendo de salientar os aumentos verificados nas dívidas reportadas pelo Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE, (€ 133,7 milhões), pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP, (€ 78,4 milhões), pela Administração Regional de Saúde do Norte, IP, (€ 78,2 milhões), pelo Centro Hospitalar de Lisboa Norte, EPE, (€ 63,7 milhões) e pelo Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, (€ 54,5 milhões) e os decréscimos nos valores reportados pela Administração Regional de Saúde do Centro, IP, (€ 28,6 milhões) e pelo Centro Hospitalar de Cascais (€ 13,7 milhões).

O tratamento da informação recolhida permitiu obter a lista dos credores do Estado relativamente à dívida total, dívida vencida e dívida vincenda, verificando-se que a dívida total, no montante de € 2.239,4 milhões, se distribuía por 8.236 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por montantes de dívida.

**Quadro III.23 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2009 por montantes de dívida**

(em euros)

Credores				Total	
Classes / Montante		n.º	%	Valor	%
<	10 000	2 396	29,09	13 169 776,68 €	0,58
≥	10 000 ≤	100 000	3 925	146 814 034,63 €	6,56
>	100 000 ≤	1 000 000	1 627	424 483 113,96 €	18,96
>	1 000 000 ≤	4 000 000	208	385 562 167,83 €	17,22
>	4 000 000 ≤	10 000 000	39	247 064 941,79 €	11,03
>	10 000 000 ≤	50 000 000	35	622 085 259,65 €	27,78
>	50 000 000		6	400 186 332,18 €	17,87
<b>Total</b>		<b>8 236</b>	<b>100,00</b>	<b>2 239 365 626,73</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Informação prestada pelas entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Verifica-se assim que 80 credores (0,97%) tinham, em 31 de Dezembro de 2009, créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando € 1.269,3 milhões, ou seja 56,7% do total da dívida identificada pelas entidades públicas devedoras.

*Identificação das instituições de crédito credoras do Estado relativamente a bonificação de juros e caracterização dos respectivos créditos*

Relativamente a bonificações de juros, a DGTF apresentou ao Tribunal, através de formulário disponibilizado para o efeito, os seguintes valores em dívida:

Em 31-12-2007	€ 5,3 milhões
Em 31-12-2008	€ 550,4 milhares
Em 31-12-2009	€ 8,0 milhões

Das 11 entidades credoras destacam-se duas, o Millenium BCP e a Caixa Geral de Depósitos que reportam, € 4.742,5 e € 2.684,4 milhares, respectivamente – 92,3% do total dos créditos.

Note-se que a DGTF reporta dívidas reclamadas que coincidem com o total das dívidas a 31 de

Dezembro de 2009, que era de € 8.047,8 milhares. A 31 de Março de 2010, € 15,7 milhares foram reportados como dívida reclamada mas não validada e € 10,6 milhares como dívida validada e não paga.

O Director-Geral do Tesouro e Finanças alega que “(...) a referência ao acréscimo de € 7.497,4 milhares verificado em 2009, nos valores em dívida relativos a bonificação de juros, comparativamente ao ano de 2008, resultou do facto de os pedidos e reclamações de bonificações de juros não terem sido apresentados em momento que permitisse que os mesmos fossem efectuados, ainda durante o ano de 2009, pelo que o respectivo pagamento ocorreu já no corrente ano” (2010).

### *Cruzamento de dados*

Os dados recolhidos em 2009 foram objecto de um primeiro cruzamento, por via informática, com os fornecidos pelas entidades devedoras. O total dos créditos obtidos pela informação fornecida pelos credores é cerca de € 631,4 milhões, enquanto que o total da dívida indicado pelos devedores correspondentes é de € 722,8 milhões, apurando-se uma divergência de € 91,4 milhões (€ 85,9 milhões – € 177,3 milhões), ou seja um desvio de 14,5% que engloba diferenças significativas, 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 inferior ao indicado pelas entidades devedoras).

Os valores dos créditos que coincidem com as dívidas são apenas de € 86,5 milhões, o que representa 25,6% do total dos créditos.

Face aos desvios apurados, na lista apresentada no **Anexo II** apenas constam os credores cujos valores reportados quer pelas entidades devedoras, quer pelas credoras são superiores a € 5 milhões, em 31 de Dezembro de 2009.

### *Notas conclusivas*

Tendo em conta a metodologia usada, o montante anteriormente identificado de € 2.239,4 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2009, pois, mesmo sem considerar a existência de eventuais erros e omissões na informação reportada, quer por devedores quer por credores, não abrange a totalidade das entidades do sector público administrativo (administração central), nem dívidas inferiores a € 5 milhares por credor<sup>1</sup>.

Em termos globais e comparativamente a 2008, verificou-se um aumento de € 671,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares, por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para este aumento foram a Saúde a Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Justiça.

Relativamente a bonificação de juros o total da dívida, em 31 de Dezembro de 2009, foi de € 8.047,8 milhares, representando um acréscimo de cerca de € 7.497,4 milhares relativamente ao ano anterior. Apesar do reforço dos Programas “*Pagar a tempo e horas*” e de “*Regularização extraordinária de dívidas do Estado*”, o Tribunal vê com preocupação o aumento da dívida não financeira relativamente ao ano anterior.

---

<sup>1</sup> As entidades oficiadas reportaram dívidas inferiores a € 5 mil por credor no montante total de € 84,2 milhões.



*com*  
*Q. Pinto*  
*rukyj*

**Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31 de Dezembro de 2009, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 31 de Março 2010**

(em euros)

Entidade Devedora	Dívida total a 31/12/2008 (1)	Dívida total a 31/12/2009 (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Varição (4)=(2)/(1)*100	Dívid a 31/12/2009 e não paga a 31/03/2010
Administração Regional de Saúde do Norte, I.P	180 629 452,63	258 781 355,72	78 151 903,09	43%	72 034 706,25
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P	137 073 559,46	215 495 697,47	78 422 138,01	57%	60 313 745,25
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E.	37 692 459,71	171 389 587,55	133 697 127,84	355%	90 225 002,06
Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.	51 848 006,67	115 570 840,37	63 722 833,70	123%	90 883 564,23
Centro Hospitalar de Lisboa Central, E.P.E.	55 970 027,12	110 434 890,59	54 464 863,47	97%	88 111 278,24
EP - Estradas de Portugal, S. A.	77 652 558,61	74 304 672,91	-3 347 885,70	-4%	10 183 207,15
Hospital de São João, E.P.E.	37 669 558,12	62 006 229,40	24 336 671,28	65%	35 119 188,42
Hospital de Garcia de Orta, E.P.E.	20 241 451,10	60 101 859,80	39 860 408,70	197%	49 224 938,88
Direção Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes Administração Pública	47 901 746,18	53 611 630,52	5 709 884,34	12%	4 884 671,60
Administração Regional de Saúde do Centro, I.P	82 091 757,24	53 498 607,76	-28 593 149,48	-35%	26 627 683,67
Hospital de São Marcos - Braga	34 303 644,24	51 563 941,26	17 260 297,02	50%	47 288 503,66
Hospitais da Universidade de Coimbra, E.P.E.	22 031 117,19	49 530 395,72	27 499 278,53	125%	37 741 427,29
Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E.	27 666 622,04	45 917 633,35	18 251 011,31	66%	40 892 650,38
Centro Hospitalar do Porto, E.P.E.	28 384 161,94	44 779 408,17	16 395 246,23	58%	27 987 617,70
Hospital de Faro, E.P.E.	17 764 157,40	37 779 661,72	20 015 504,32	113%	32 695 236,82
Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.	13 507 580,48	33 607 921,52	20 100 341,04	149%	31 612 447,48
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.	11 562 235,08	26 644 943,90	15 082 708,82	130%	14 139 383,05
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E.	7 421 519,77	26 618 068,87	19 196 549,10	259%	24 269 957,55
Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E.	12 564 883,50	26 578 200,35	14 013 316,85	112%	20 660 999,67
Centro Hospitalar do Oeste Norte	21 768 966,19	26 532 153,78	4 763 187,59	22%	25 449 593,25
Hospital de Curry Cabral	15 250 172,54	24 194 539,92	8 944 367,38	59%	16 712 757,93
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E.P.E.	12 977 858,95	20 708 515,39	7 730 656,44	60%	8 022 785,88
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E.P.E.	10 527 121,07	20 243 806,46	9 716 685,39	92%	19 309 868,81
Hospital Infante D. Pedro, E.P.E. - Aveiro	6 269 904,89	19 558 843,00	13 288 938,11	212%	17 473 014,03
Centro Hospitalar do Nordeste, E.P.E.	4 830 191,91	19 399 107,94	14 568 916,03	302%	18 442 623,52
Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.	7 230 264,63	19 080 430,24	11 850 165,61	164%	16 344 337,60
Hospital de São Teotónio, E.P.E. - Viseu	9 940 406,68	19 058 570,16	9 118 163,48	92%	1 550 090,93
Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Centro Regional de Oncologia do Porto, E.P.E.	5 492 364,46	17 672 470,19	12 180 105,73	222%	1 940 410,80
Hospital do Litoral Alentejano	14 425 434,79	16 665 405,30	2 239 970,51	16%	15 579 720,45
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.	7 684 763,15	16 530 571,56	8 845 808,41	115%	13 196 065,43
Instituto Português do Sangue, I.P	16 213 316,06	15 385 097,34	-828 218,72	-5%	13 774 912,91
Centro Hospitalar de Torres Vedras	14 146 951,65	14 285 401,39	138 449,74	1%	12 492 546,77
Centro Hospitalar de Cascais	27 946 856,87	14 236 968,86	-13 709 888,01	-49%	14 236 968,86
Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E.	8 577 343,30	13 974 659,49	5 397 316,19	63%	8 391 183,13
Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P	12 461 760,25	13 669 585,42	1 207 825,17	10%	2 613 060,09
Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Centro Regional de Oncologia de Lisboa, E.P.E.	11 412 043,47	13 625 401,91	2 213 358,44	19%	3 574 243,65
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P	9 891 884,54	12 670 190,50	2 778 305,96	28%	727 209,44
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, E.P.E.	15 163 831,19	12 601 994,09	-2 561 837,10	-17%	7 423 104,11
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P	6 500 029,52	11 628 577,48	5 128 547,96	79%	10 087 808,18
Centro Hospitalar do Alto Ave, E.P.E.	5 814 062,49	11 490 364,36	5 676 301,87	98%	9 479 610,58
Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E.	6 717 717,06	10 179 415,11	3 461 698,05	52%	7 785 936,41
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P	8 031 505,87	10 001 037,61	1 969 531,74	25%	9 461 179,58
<b>Subtotal</b>	<b>1 163 251 250,01</b>	<b>1 891 608 654,45</b>	<b>728 357 404,44</b>	<b>63%</b>	<b>1 058 965 241,69</b>
Direção-Geral de Infra-Estruturas e de Equipamento		12 515 529,83	-	-	3 531 763,61
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E.		22 524 043,45	-	-	9 325 813,70
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.		21 245 980,11	-	-	12 968 000,82
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E.P.E.		19 001 994,81	-	-	9 512 108,71
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P		14 546 436,24	-	-	3 464 724,14
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, E.P.E.		13 905 467,69	-	-	13 905 467,69
<b>Total geral</b>	<b>1 163 251 250,01</b>	<b>1 995 348 106,58</b>	<b>728 357 404,44</b>	<b>72%</b>	<b>1 111 673 120,36</b>

(a) Indicam-se apenas as entidades cujas dívidas reportadas a 31/12/2009 são superiores a € 10 milhões.

**Anexo II – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2009 montantes superiores a € 5 milhões por fornecimento de bens e serviços**

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, S.A.
BANCO ESPIRITO SANTO S.A.
MillenniumBcp S.A.
Finanfarma - Sociedade de Factoring, S.A.
Caixa Leasing e Factoring IFIC S.A.
TOTTA CREDITO ESPECIALIZADO - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DE CRÉDITO, S.A.
ABBOTT LABORATÓRIOS, LDA
ROCHE FARMACÊUTICA QUÍMICA LDA.
POPULAR FACTORING, S.A.
SUCH-Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
CP - Comboios de Portugal, EPE
Gilead Sciences Lda
OCTAPHARMA - PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA.
PT PRIME - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A.
Johnson & Johnson, Lda
Schering Plough Farma, Lda.
Medtronic Portugal,Lda
B.Braun Medical, Lda
Sanofi-Aventis - Produtos Farmacêuticos, Lda.
Boston Scientific Portugal - Dispositivos Médicos, Lda.
BANCO BPI, S.A.
Merck, S.A.
Laboratórios Pfizer, Lda
MERCK SHARP & DOHME, LDA
Siemens Healthcare Diagnostics, Lda <sup>a</sup>
PHILIPS PORTUGUESA, S.A.
Roche Sistemas de Diagnósticos, sociedade unipessoal, Lda
Baxter Médico-Farmacêutica, Lda.
Somague Engenharia,S.A.
Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, S.A.
IZASA PORTUGAL-Distribuições Técnicas, Lda
Air Liquide Medicinal, S.A.
AstraZeneca - Produtos Farmacêuticos, Lda.
Clisa - Clínica de Santo António, S.A.
TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES, S.A.
Astellas Farma, Lda
Gasin-Gases Industriais, S.A.
CONDURIL-Construtora Duriense,S.A.
bioMérieux Portugal - Aparelhos e Reagentes de Laboratório, Lda.
Siemens, S.A.
BANIF - Banco Internacional do Funchal, S.A
MOTA-ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, S.A.
UNILFARMA- UNIÃO INTERN. DE LAB FARMACÊUTICOS, LDA
Novo Nordisk
Janssen-Cilag Farmacêutica Lda <sup>a</sup> .
Lilly Portugal - Produtos Farmacêuticos, Lda





### 3.7 – 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 CGE, e comporta duas partes, a primeira relativa ao património financeiro e a segunda ao património imobiliário.

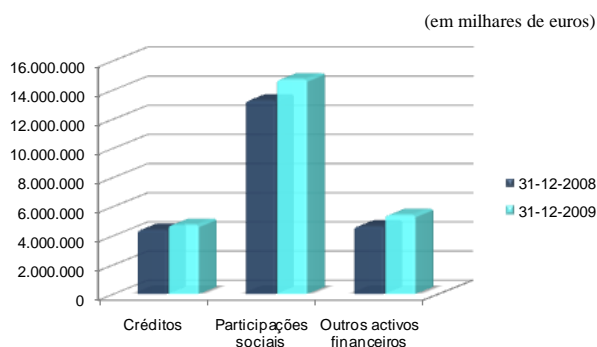
#### 3.7.1 – Património financeiro

##### A) Visão Global

Uma vez que a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados, a análise patrimonial em sede de Parecer da Conta defronta sérias dificuldades. Para colmatar, ainda que parcialmente, tal insuficiência, o Tribunal de Contas aprovou instruções que vinculam todos os serviços e organismos da administração central, incluindo os institutos públicos e os fundos, a remeter-lhe anualmente informação relativa aos activos financeiros sob a sua gestão.

Relativamente ao ano de 2009, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por 112 entidades. Contudo, após os movimentos de consolidação<sup>1</sup>, a análise ficou reduzida ao património gerido por 94 entidades, 90 das quais são serviços e fundos autónomos e 4 são serviços integrados. A evolução em 2009 deste património caracterizou-se por um acréscimo do seu valor nominal em 11,4%, tendo-se verificado acréscimos em todos os activos, com particular destaque para o aumento do valor nominal das participações sociais, como se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico III.28 – Evolução da carteira de activos financeiros em 2009



Fonte: Mapas das Instruções n.º 1/2008-2ª Secção.

Salienta-se que o valor relativo às participações sociais é muito significativo no subsector dos serviços integrados (carteira de títulos do Estado, gerida pela DGTF) e pouco significativo no dos serviços e fundos autónomos.

A LOE para 2009 contém, entre outras normas respeitantes ao património financeiro, a fixação dos limites para a concessão de empréstimos pelo Estado e pelos serviços e fundos autónomos e a autorização para diversos tipos de operações com activos financeiros.

<sup>1</sup> Excluindo aqueles activos que são, simultaneamente, passivos do Estado ou de outras entidades públicas.



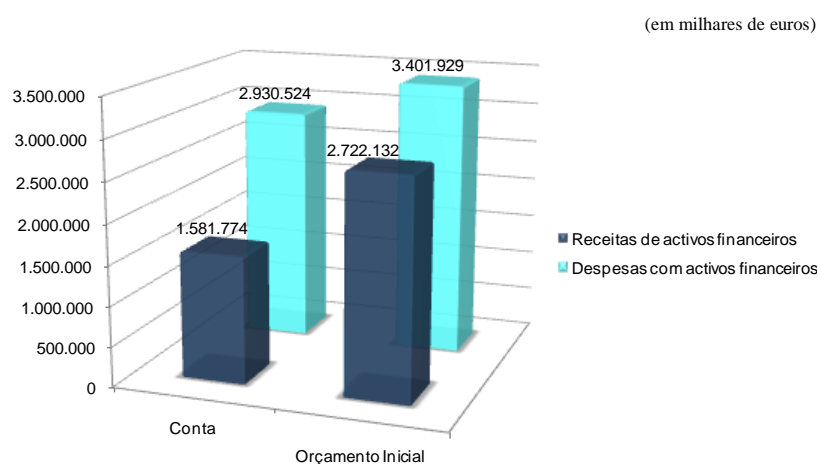
O limite de € 785 milhões para a concessão de empréstimos pelos serviços integrados do Estado foi respeitado, mas o de € 396,25 milhões para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos foi ultrapassado em € 34,25 milhões.

No que respeita às receitas e despesas associadas a este património financeiro, o Orçamento do Estado para 2009 apresenta previsões de cobrança de receitas de activos financeiros no valor de € 1.904,1 milhões e de rendimentos da propriedade (excluindo rendas) no valor de € 818,0 milhões e limites para a realização de despesas com activos financeiros no valor de € 3.402,0 milhões<sup>1</sup>.

Embora o Orçamento já previsse que as despesas seriam superiores às receitas, essa diferença agravou-se na sua execução orçamental, tendo as receitas apenas coberto 47% do que foi gasto, contra os 81% inicialmente previstos.

O gráfico seguinte evidencia estas situações.

**Gráfico III.29 – Receitas e despesas associados a activos financeiros do Estado e dos SFA em 2009**



Fonte: OE e CGE.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

#### B.1.1) Limite para a realização de operações activas

Em 2009, os serviços e fundos autónomos concederam empréstimos de curto, médio e longo prazos no valor de cerca de € 430,5 milhões, tendo ultrapassado o respectivo limite fixado na LOE, que era de € 396,25 milhões. Importa referir que cerca de 81% dos empréstimos concedidos respeitam a programas co-financiados por recursos comunitários<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O que não inclui uma dotação no valor de € 20.000 milhões prevista no Orçamento e destinada à iniciativa de reforço da estabilidade financeira.

<sup>2</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.3.3.1.1.1.



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

### B.2.1) Despesa com utilização de empréstimos

No “Mapa n.º 20 – Despesas excepcionais – Pagamentos efectivos” da Conta o montante de pagamentos imputado a utilizações de empréstimos do Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais, € 164.092,29, está incorrecto. Na verdade, só € 30.607,79 foram concedidos ao abrigo daquele programa, respeitando o restante, € 133.484,50, a empréstimos da linha de crédito moratória do crédito à habitação própria permanente<sup>1</sup>.

### B.2.2) Conversão de empréstimos em capital social

No “Mapa n.º 5 – Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de consolidação” da Conta, está omissa a conversão em capital social da empresa de créditos do Estado sobre a SIMAB – Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, S.A., no valor de € 3.622.941,88, estando assim o valor inscrito subavaliado em igual montante<sup>2</sup>.

### B.2.3) Créditos anulados

No “Mapa n.º 8 – Créditos anulados por força de decisão judicial ou qualquer outra razão” da Conta, estão omissos o perdão parcial de créditos sobre a CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A. resultantes da execução de avales, no valor de € 1.835.545,47, bem como € 6.599,06 de créditos perdoados à República de Moçambique, € 99.090,52 de créditos sobre a SIEMENS e € 6.984,22 de créditos sobre a TERMEC – Equipamento Técnicos de Coimbra, S.A., extintos por decisão judicial. Assim, o valor inscrito naquele Mapa da Conta está subavaliado em € 1.948.219,27<sup>3</sup>.

Relativamente aos serviços e fundos autónomos, verificou-se que a Conta omite no Mapa 8 anulações de créditos no valor global de cerca de € 18,7 milhões, realizadas pelo Turismo de Portugal (€ 11.249.069), pelo IAPMEI (€ 7.341.669)<sup>4</sup>, pelo IEFP (€ 113.520), pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas (€ 23.077) e pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa (€ 13.505)<sup>5</sup>. Esta situação deve-se ao facto do IAPMEI e do Instituto de Acção Social das Forças Armadas não terem reportado a correspondente informação à DGO, não tendo também esta direcção-geral integrado na Conta a informação reportada pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa, pelo IEFP e pelo Turismo de Portugal<sup>6</sup>.

#### Recomendação 33 – PCGE/2009

*O Tribunal volta a recomendar que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários à correcta identificação dos créditos extintos e anulados para que a CGE espelhe fielmente os respectivos montantes.*

<sup>1</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.1

<sup>2</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.3

<sup>3</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.3

<sup>4</sup> Os valores das anulações relativos ao Turismo de Portugal e ao IAPMEI respeitam aos prémios de realização atribuídos no âmbito dos empréstimos financiados por recursos comunitários.

<sup>5</sup> Embora não tenha reportado anulações de créditos, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. informou que procedeu à anulação de juros remuneratórios no valor de € 1.172.318,75.

<sup>6</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.1.2.

#### B.2.4) Despesa com activos financeiros

A despesa com activos financeiros do subsector dos serviços integrados inscrita na Conta, € 1.827,0 milhões, está sobreavaliada em cerca de € 22,9 milhões (1,3%)<sup>1</sup>.

#### B.2.5) Receita com activos financeiros

A receita de activos financeiros do subsector dos serviços integrados inscrita na Conta, € 110.429.937, está sobreavaliada em € 10,1 milhões (9,1%)<sup>2</sup>.

#### B.2.6) Contabilização de receitas e despesas relativas a activos financeiros

A CGE não evidencia com rigor a totalidade das receitas e despesas respeitantes a activos financeiros de médio e longo prazo dos serviços e fundos autónomos<sup>3</sup>, em virtude de:

- ◆ Classificação incorrecta, noutra rubrica, dos reembolsos de subsídios atribuídos no âmbito de programas comunitários (IAPMEI);
- ◆ Classificação incorrecta, noutra rubrica, das despesas relacionadas com a atribuição de um empréstimo (IEFP) e com a subscrição de unidades de participação de associações (Instituto Politécnico de Santarém, Instituto Superior de Engenharia de Lisboa e do Porto e Instituto Superior Técnico);
- ◆ Classificação incorrecta das despesas relativas às contribuições para o fundo de pensões (Turismo de Portugal), à participação em entidades de natureza não societária (Instituto Politécnico de Bragança) e ao pagamento de quotas (Instituto Superior Técnico) como activos financeiros;
- ◆ Classificação incorrecta como receita de activos dos juros cobrados no âmbito da execução de processos de cobrança coerciva (IEFP).

#### B.2.7) Organismos não incluídos na Conta Geral do Estado

O Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, tal como o Fundo de Garantia de Depósitos<sup>4</sup>, cuja gestão compete ao Banco de Portugal, não integram o Orçamento e a CGE, contrariamente ao que sucede com o Fundo de Regularização da Dívida Pública, gerido pelo IGCP<sup>5</sup>.

##### **Recomendação 34 – PCGE/2009**

*Recomenda-se que seja esclarecida 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.*

---

<sup>1</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.1

<sup>2</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.2

<sup>3</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.3.4.1.

<sup>4</sup> Dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira própria.

<sup>5</sup> Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.3.4.2.



## 3.7.2 – Património imobiliário

Face ao disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, 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 CGE.

No Parecer de 2008, continuou a não ser possível ao Tribunal emitir opinião sobre o valor do património do Estado nem sobre as operações realizadas nesse ano, uma vez que:

- ◆ A CGE continuou a não incluir os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial que devem, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, acompanhar a Conta;
- ◆ Verificaram-se<sup>1</sup> divergências significativas entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal;
- ◆ A informação apresentada pelo Governo à Assembleia da República sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos<sup>2</sup> não era fiável nem integral.

Nestas circunstâncias e com o objectivo de intensificar o controlo das operações sobre o Património Imobiliário do Estado<sup>3</sup>, o Tribunal realizou uma auditoria<sup>4</sup> para avaliar a execução do Programa de Inventariação<sup>5</sup> deste Património registada em 2009 no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)<sup>6</sup>. Os resultados desta auditoria são apresentados, em síntese, na Caixa 4.

Foi também realizada uma acção de fiscalização no sentido de habilitar o Tribunal a pronunciar-se, sobre a informação registada na CGE e sobre a informação prestada pelo Governo à Assembleia da República, quanto às operações relativas ao património imobiliário realizadas em 2009.

Os resultados desta acção encontram-se vertidos no ponto 7.2 do Capítulo VII do Volume II do presente Parecer, sendo apresentados, em síntese, a seguir à referida caixa.

<sup>1</sup> Na Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado (Relatório n.º 40/2009 – 2.ª Secção, aprovado em 5 de Novembro e disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).

<sup>2</sup> Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>3</sup> O regime jurídico do Património Imobiliário Público consta do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>4</sup> Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção, aprovado em 12 de Novembro e disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>5</sup> Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

<sup>6</sup> Sistema desmaterializado de prestação e actualização da informação relativa aos imóveis, gerido pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

#### CAIXA 4 – EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO

A inventariação do Património Imobiliário Público constitui um dos eixos de actuação fundamentais do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI)<sup>1</sup>, conforme foi expressamente reconhecido pelo Governo<sup>2</sup> ao referir que o mesmo “(...) constitui um importante instrumento para a prossecução do Programa de Estabilidade e Crescimento, na dupla vertente da racionalização dos recursos económicos e da sustentabilidade das finanças públicas.”

A execução do Programa de Inventariação depende de várias entidades com competências e níveis de intervenção distintos e, sobretudo, da colaboração das secretarias-gerais ou dos outros organismos com responsabilidades de gestão na área do património nos vários ministérios.

A responsabilidade pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação, bem como a certificação dos dados inseridos compete à DGTF, em articulação com as Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) – que deveriam funcionar 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 (IGESPAR), para imóveis classificados ou em vias de classificação.

A coordenação e o acompanhamento da execução do PGPI cabem ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial (CCGP), que funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área das finanças e que, nos termos legais, deveria ser composto pelo Director-Geral do Tesouro e Finanças, que preside, pelos secretários-gerais de cada ministério ou os dirigentes máximos dos serviços com competências sobre a gestão patrimonial, em representação de cada UGP, e por um representante do IGESPAR.

A prestação e a actualização permanente de informação são da exclusiva responsabilidade dos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis, pelo que deveria ter sido incluída nos respectivos planos de actividade e o respectivo grau de cumprimento repercutido nas avaliações dos respectivos dirigentes e colaboradores.

Para a concretização do inventário foi concebido o SIIE e fixadas metas de inventariação de 30% em 2009, 2010 e 2011 e de 10% em 2012<sup>3</sup>. O Programa de Inventariação<sup>4</sup> determinou ainda a realização, em 2009, do inventário dos imóveis afectos a órgãos de soberania, das instalações diplomáticas ou consulares situadas fora do território nacional, dos imóveis afectos à defesa nacional e dos estabelecimentos prisionais.

Nos relatórios da DGTF só tem sido considerado o número total de imóveis, face ao total estimado, para aferir do cumprimento das metas definidas no Programa de Inventariação.

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro.

<sup>2</sup> Em II – Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI), B) Instrumentos, 1.1 – Objectivos.

<sup>3</sup> Foi estimado que o universo de imóveis a inventariar ascenderia a 10.665, com base no Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública reportado a 31 de Janeiro de 2006 (7.136 imóveis) acrescido da estimativa de imóveis excluídos desse recenseamento e cobertos pelo actual programa de inventariação (imóveis do domínio público militar, imóveis afectos ao sistema de informações ou a forças de segurança, estabelecimentos prisionais e estabelecimentos de ensino).

<sup>4</sup> Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.



Considerando o Tribunal que se impõe avaliar a informação do SIIE não só no que respeita ao número de imóveis inventariados mas também e necessariamente quanto à sua qualidade, procedeu à análise:

- ◆ Das funcionalidades do SIIE e da conformidade deste sistema com o regime legal.
- ◆ Da fiabilidade da informação registada no SIIE.
- ◆ Do sistema de controlo da informação registada no SIIE, designadamente no que respeita à validação da informação pelas UGP e à sua certificação pela DGTF.

Apresentam-se, em síntese, as principais conclusões da auditoria formulando-se, no respectivo relatório, recomendações no sentido de colmatar as deficiências apontadas.

### *Funcionalidades do SIIE e conformidade deste sistema ao regime legal*

Apesar de, nos termos legais, a estrutura e organização do inventário dever obedecer aos princípios constantes do modelo de Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)<sup>1</sup>, o SIIE não permite registar, relativamente a cada imóvel, toda a informação exigida pelo CIBE, designadamente no que se refere aos dados dos contratos de locação ou de arrendamento e ao valor do imóvel.

Esta última limitação impede o cumprimento das normas que determinam que a DGTF, com base na informação do SIIE, deve elaborar, anualmente, com referência a 31 de Dezembro, o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, o qual serve de suporte à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que nos termos da LEO acompanham a CGE.

Não foi concluída, como devia ter sido, a validação da informação referente às entidades, para identificar organismos omissos ou com dados desactualizados.

Determinando a lei que seja comunicado ao Tribunal de Contas o incumprimento dos deveres de organização e actualização do inventário, por parte dos titulares dos respectivos órgãos ou dos seus funcionários, agentes e trabalhadores, até Novembro de 2010 não foi reportada qualquer situação de incumprimento.

### *Apreciação da fiabilidade da informação registada no SIIE*

A concepção do SIIE não previu mecanismos de validação da informação para reduzir ou corrigir tempestivamente os erros praticados pelos utilizadores nem privilegiou, como deveria, a função de controlo a exercer pelas UGP e pela DGTF.

Não sendo fiável nem integral a informação sobre o inventário dos bens do Estado no final de 2009, não podem considerar-se cumpridas as metas definidas para este ano no Programa de Inventariação.

<sup>1</sup> Aprovado pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril.

Não foi dado cumprimento ao disposto no Programa de Inventariação quanto à realização, em 2009, do inventário dos imóveis afectos a órgãos de soberania, das instalações diplomáticas ou consulares situadas fora do território nacional, dos imóveis afectos à defesa nacional e dos estabelecimentos prisionais.

### *Apreciação do Sistema de Controlo*

A validação da informação registada pelas entidades no SIIE compete à UGP do respectivo ministério. Porém, só foram constituídas UGP em cinco ministérios. Nos restantes tal não sucedeu por se entender estarem as respectivas competências atribuídas, nuns casos, a unidades orgânicas já existentes e, noutros, a unidades integradas nas respectivas secretarias-gerais.

Não sendo admissível, face às competências atribuídas às UGP, que a informação registada no SIIE permaneça incompleta ou com erros após o prazo determinado para o respectivo reporte sem que aquelas entidades promovam as devidas correcções, torna-se necessário:

- ◆ Promover a criação de todas as UGP, com a identificação do responsável e dos demais elementos que as constituem, como elemento formal essencial à atribuição das competências e responsabilidades que a lei lhes confere.
- ◆ Assegurar, através de um controlo de segundo nível, a validação tempestiva da informação registada no SIIE pelos respectivos organismos.

Atentas as especiais competências e responsabilidades que o regime legal atribui ao CCGP, designadamente, de acompanhamento e monitorização da execução do programa de inventariação, o Tribunal considera que este Conselho deveria assegurar a validação e controlo da prestação e actualização de informação e promover a adopção de procedimentos homogéneos e coerentes pelos organismos responsáveis pelo registo e actualização da informação no SIIE, bem como o reporte ao Tribunal das situações de incumprimento.

No que se refere à DGTF, verificou-se que os procedimentos de controlo adoptados comprometem a execução do programa de inventariação para o período de 2010 a 2012, na medida em que não permitem exercer de forma plena e efectiva as competências que o regime especificamente lhe comete.

Caberá à DGTF, por um lado, dotar o SIIE de funcionalidades úteis à função de controlo, reduzindo assim o risco de ocorrência de erros e, por outro, assegurar, através da implementação de rotinas de controlo da informação registada, a detecção e correcção tempestiva dos erros.

Não obstante o PGPI determinar a divulgação do correspondente relatório anual de execução pelo Ministro das Finanças até ao final de Fevereiro de cada ano, o relatório referente ao ano de 2009 foi divulgado apenas em Julho de 2010.

O Tribunal sublinha que a falta de divulgação tempestiva deste relatório impede que, em tempo útil, sejam implementadas as recomendações nele formuladas e corrigidos os eventuais desvios face à programação estabelecida.





## A) Visão Global

### A.1) Informação registada na Conta Geral do Estado

O valor global da receita cobrada por alienação de imóveis do Estado registada na CGE de 2009 ascendeu a € 220,9 milhões, tendo sido afectos € 184,3 milhões a serviços integrados e € 36,6 milhões a serviços e fundos autónomos. Face a 2008, esta receita registou um decréscimo de 29,3% (€ 91,6 milhões) em resultado do aumento e da diminuição verificados, respectivamente, na receita afecta aos serviços integrados (mais € 73,5 milhões, 66,4%) e aos serviços e fundos autónomos (menos € 165,2 milhões, 81,9%).

Porém, de acordo com a informação prestada pela DGTF ao Tribunal, a receita cobrada em 2009 por alienação de imóveis do Estado ascendeu a € 301,0 milhões, tendo € 299,7 milhões sido obtidos através de operações realizadas nesse ano e € 1,3 milhões por operações realizadas em anos anteriores.

Do confronto dos valores da CGE com os da DGTF resultou, como se evidencia no quadro seguinte, uma divergência de € 80,1 milhões, devida a um conjunto de situações irregulares que se traduz, em termos globais, pela subavaliação da receita cobrada por alienação de imóveis:

- ◆ Em € 99,7 milhões no valor registado na CGE, pela incorrecta contabilização noutras rubricas de classificação económica de € 104,1 milhões (a menos) e pela contabilização intempestiva, em 2009, de receitas de 2007 e 2008 no valor de € 4,4 milhões (a mais).
- ◆ Em € 19,6 milhões no valor apurado pela DGTF, ao não incluir as receitas de serviços e fundos autónomos cuja tramitação processual não correu por esta direcção-geral.

**Quadro III.24 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis**

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	184,3	183,7	0,7
Serviços e Fundos Autónomos	36,6	117,3	-80,7
<b>Total</b>	<b>220,9</b>	<b>301,0</b>	<b>-80,1</b>

Fonte: CGE e DGTF.

Apesar de competir à DGTF a administração das receitas por alienação de património imobiliário do Estado, a sua contabilização na CGE continuou a ser assumida pelo IGCP, apesar de não cumprir os requisitos legais<sup>1</sup> para exercer funções de entidade administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de receitas. Na contabilização destas receitas, verificou-se ainda a intervenção da DGCI, quanto a prestações referentes a imóveis alienados em anos anteriores, e da DGO no que respeita aos montantes obtidos em 2010 mas registados em 2009 ao abrigo do período complementar da receita<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Artigo 2.º e n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

<sup>2</sup> O valor de € 84,3 milhões, respeitante à alienação de património imobiliário do Estado, foi considerado como receita de 2009, em cumprimento do Despacho n.º 1378/09-SETF, de 29 de Dezembro de 2009, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, ao abrigo do período complementar da receita, estabelecido pelo n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009.



Relativamente à despesa paga para aquisição de imóveis pelo Estado, saliente-se que apenas € 9 milhões dos € 206,4 milhões registados na CGE de 2009 correspondem, de facto, a aquisições, uma vez que os valores inscritos na Conta respeitam sobretudo a grandes reparações onde se incluem os encargos com conservação e reparação e também os resultantes de construção de imóveis bem como os referentes a expropriação de terrenos.

Esta divergência deve-se ao facto da contabilização dos encargos com a construção de imóveis ter continuado agregada, em 2009, à das aquisições efectivas, apesar de os relativos à conservação e reparação estar autonomizada<sup>1</sup> desde 2008. Refira-se, porém, que em 2010 e na sequência de recomendação do Tribunal, as instruções da DGO já contemplam uma sublínea destinada às expropriações e uma outra sublínea destinada à construção de imóveis.

Assim, no que respeita às aquisições realizadas em 2009, o quadro seguinte reflecte as divergências apuradas entre a informação constante da CGE e a prestada pela DGTF.

**Quadro III.25 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis**

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	1,9	1,9	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	7,1	8,9	-1,8
<b>Total</b>	<b>9,0</b>	<b>10,8</b>	<b>-1,8</b>

Fonte: CGE e DGTF.

A diferença verificada relativamente aos serviços e fundos autónomos, respeita à aquisição de cinco imóveis pela Casa Pia de Lisboa, IP, cuja tramitação correu pela DGTF e que constavam da informação prestada ao Tribunal mas que não foram contabilizados na CGE.

## A.2) Informação prestada à Assembleia da República

O relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República para reporte das operações imobiliárias realizadas em 2009<sup>2</sup> teve por base informação da DGTF produzida no exercício das suas atribuições e competências<sup>3</sup>, bem como em dados obtidos das entidades intervenientes nas referidas operações.

De acordo com este relatório, em 2009, foram adquiridos doze imóveis e um direito de superfície por € 12,6 milhões, constituídas treze onerações sobre imóveis do Estado que geraram € 0,2 milhões de receita e alienados setenta e um imóveis do Estado e dois de institutos públicos, por € 299,7 milhões.

Da análise desta informação e do seu confronto com a prestada pela DGTF ao Tribunal, verificou-se, no que respeita às aquisições, a duplicação do reporte de um dos processos com a consequente sobrevalorização do valor inscrito no relatório em € 0,3 milhões, e, quanto às alienações, que o relatório não inclui o produto da expropriação de um imóvel do Estado do qual a DGTF só teve conhecimento, através da DGO e do IGCP, em fase de conciliação da informação.

<sup>1</sup> Nos termos da Circular Série A n.º 1335, de 30 de Julho de 2007, da DGO.

<sup>2</sup> Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, compete à DGTF a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado.



Em contraditório, a DGTF alega que a referida duplicação foi corrigida através de errata enviada pelo Ministro de Estado e das Finanças ao Ministro dos Assuntos Parlamentares, em 6 de Abril de 2010.

O Tribunal faz notar que a intempestividade desta correcção (dois meses após o prazo para apresentar a informação) confirma que subsistem deficiências que afectam a fiabilidade da informação prestada à Assembleia da República, sublinhando não ter recebido qualquer errata do relatório, nem sequer com a resposta da DGTF enviada em 25 de Novembro de 2010, para exercício do contraditório.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

Cabendo à DGTF a administração das receitas provenientes de operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, esta deveria ser também responsável pela respectiva contabilização<sup>1</sup>, em cumprimento do disposto no regime de contabilização da receita do Estado<sup>2</sup>.

Note-se que a intervenção do IGCP, tal como o Tribunal tem vindo a alertar, acarreta um prejuízo não só na qualidade da informação (que é registada em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas a qual, neste caso, deveria caber à DGTF) mas, sobretudo, devido à impossibilidade de atribuir a responsabilidade pela contabilização dessas receitas.

A intervenção da DGCI e da DGO aliada às limitações inerentes à intervenção do IGCP, tem originado divergências entre a informação da DGTF e a apresentada na CGE. Esta situação só reforça a posição do Tribunal para que seja esta direcção-geral a assumir o registo na CGE, através do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), de todas as operações referentes às receitas por si administradas.

Refira-se que a DGO divulgou um calendário de disseminação do SGR<sup>3</sup>, que prevê a utilização deste sistema pela DGTF a partir de Outubro de 2010.

O Tribunal vai acompanhar as alterações nos procedimentos de contabilização da receita por alienação do património imobiliário, alertando para o facto de o cumprimento do regime legal não se resumir à disponibilização do SGR às entidades administradoras, uma vez que, nos termos legais, a transição para o regime de contabilização das receitas do Estado só se efectiva<sup>4</sup> com a garantia de que as entidades cumprem as normas relativas aos procedimentos de contabilização da receita do Estado<sup>5</sup>.

Deste modo, a disponibilização do SGR à DGTF deve implicar a realização das diligências necessárias para garantir o cumprimento das referidas normas por esta direcção-geral, sob pena da sua intervenção não suprir as lacunas identificadas relativamente à actual intervenção do IGCP.

<sup>1</sup> Posição já expressa no Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

<sup>3</sup> Calendário homologado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 6 de Outubro de 2010.

<sup>4</sup> Mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO.

<sup>5</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho.

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

Da análise das divergências resultantes do confronto da informação prestada pela DGTF sobre operações de alienação de imóveis com a que, no mesmo âmbito, foi registada na CGE resultam as seguintes observações:

- ◆ A falta de comunicação à DGTF de alienações, cujas receitas foram registadas na CGE, justifica e reforça a recomendação reiterada do Tribunal para que seja a entidade administradora destas receitas a assumir a responsabilidade pela sua contabilização, tornando evidente mais uma vez que a DGTF, no actual modelo, não obstante as competências que lhe estão legalmente atribuídas, não tem possibilidade de controlar a contabilização da receita de alienação de imóveis.
- ◆ A não contabilização ou a contabilização intempestiva de receitas obtidas em anos anteriores infringem os princípios da anualidade e da unidade e universalidade<sup>1</sup>, determinados pela Lei de Enquadramento Orçamental, bem como as normas de contabilização das receitas<sup>2</sup> no que se refere à data-valor da cobrança, tornando evidente a necessidade de eliminar as deficiências de contabilização e de controlo destas receitas que estão na origem daquelas irregularidades.
- ◆ As situações de contabilização incorrecta infringem o princípio da especificação<sup>3</sup> determinado pela LEO e as normas de contabilização<sup>4</sup> no que se refere à classificação das receitas pela sua natureza, obrigando até a ajustamentos na conta consolidada da administração central e segurança social.
- ◆ A frequência e a subsistência destas situações colocam em causa o controlo que a DGTF e a DGO deveriam exercer para garantir o cumprimento dos princípios e regras determinados pela LEO, bem como das normas de contabilização das receitas do Estado.

As deficiências que continuam a ser reveladas pelo sistema de contabilização e controlo das receitas provenientes da alienação de património imobiliário da administração central do Estado, bem como o reiterado incumprimento de princípios e regras orçamentais e de normas de contabilização levam o Tribunal a concluir que a execução orçamental destas receitas não se encontra reflectida de forma verdadeira e apropriada na Conta Geral do Estado de 2009.

No que respeita à diferença verificada nas aquisições dos serviços e fundos autónomos, entre a informação constante da Conta e a prestada pela DGTF, relativamente a cinco imóveis adquiridos pela Casa Pia de Lisboa, o Tribunal reitera o entendimento<sup>5</sup> de que as operações realizadas por este organismo devem ser registadas na CGE e que a sua não contabilização, para efeito da execução do Orçamento do Estado, contraria o princípio da universalidade previsto na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 91/2001, de 29 de Janeiro, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>2</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 11 de Julho.

<sup>3</sup> Artigo 8.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.

<sup>4</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 11 de Julho.

<sup>5</sup> Relatórios de Auditoria n.º 52/2008 – 2.ª Secção e n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

<sup>6</sup> Artigo 5.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.



### B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

No que respeita ao relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República, para reporte das operações imobiliárias realizadas em 2009, conclui-se que, não obstante conter informação de melhor qualidade face à reportada no ano transacto, designadamente no respeitante à informação sobre as operações e à uniformidade na apresentação dos dados, voltaram a detectar-se deficiências que afectam a fiabilidade da informação apresentada à Assembleia da República.

#### Recomendação 35 – PCGE/2009

*O Tribunal continua a recomendar ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que a informação remetida anualmente à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, seja integral e fidedigna.*

### 3.8 – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria<sup>1</sup> registada na CGE de 2009 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.

#### 3.8.1 – Contabilidade do Tesouro

##### A) Visão Global

O quadro seguinte mostra a movimentação (sem saldos iniciais) registada na contabilidade do Tesouro de 2009, discriminando-a pelas quatro classes do respectivo plano de contas. Para cada classe é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a variação face ao ano anterior.

Quadro III.26 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2009

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Variação	Crédito	Variação
Disponibilidades e Aplicações	420 551,1	14,8%	421 724,1	15,3%
Terceiros	447 430,5	-3,6%	446 260,6	-3,9%
Resultados de Operações Financeiras	50,2	-3,8%	47,1	-13,6%
Transferências do Orçamento do Estado	137 146,0	-3,0%	137 146,0	-3,0%
<b>Total</b>	<b>1 005 177,8</b>	<b>3,4%</b>	<b>1 005 177,8</b>	<b>3,4%</b>

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro de 2009 e de 2008.

O crescimento da movimentação em € 33.427,2 milhões (3,4 %) ficou a dever-se ao aumento dos valores movimentados nas contas de disponibilidades e aplicações (mais € 54.333,8 milhões e € 55.880,0 milhões a débito e crédito, respectivamente) dado que as restantes classes apresentam variações negativas nos valores movimentados.

<sup>1</sup> Desenvolvido no Capítulo VIII do Volume II do presente Parecer.

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 2009 foram efectuados mais de 3,8 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 automática<sup>1</sup> calculado pelos serviços do Tribunal.

**Quadro III.27 – Evolução do indicador de contabilização automática**

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado do Indicador	44,5	73,1	53,2	81,0	91,0	89,2	84,9	92,9

Apesar do aumento verificado no peso relativo da contabilização automática face a 2008, o valor atingido por este indicador em 2009 continua sem satisfazer a condição antes referida e não cumpre a recomendação do Tribunal para que esta condição seja assegurada de forma estável e sustentada. Este incumprimento decorre do facto de a movimentação relativa a aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias nacionais continuar a ser objecto de contabilização manual.

Para aferir, de forma objectiva, da qualidade da informação contabilística, o Tribunal também tem vindo a usar um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva<sup>2</sup> que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas. O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução deste indicador<sup>3</sup>, que tem sido calculado para a situação de contabilização intempestiva de passivos financeiros verificada até 2007 (inclusive) e para a situação de contabilização tempestiva de passivos financeiros que teria ocorrido se tivessem sido acolhidas as recomendações do Tribunal para o efeito, o que só passou a verificar-se a partir de 2008<sup>4</sup>.

**Quadro III.28 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva**

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
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	97,3

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> O indicador de fiabilidade tempestiva representa o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo (estabelecido na lei) face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Este indicador penaliza os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original.

<sup>3</sup> 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 no ponto 3.2.1.

<sup>4</sup> Em 2008, apesar de a contabilização ter sido efectuada tempestivamente, os passivos foram integralmente registados com data-valor de 31 de Dezembro, o que não correspondia à realidade pois o produto dos empréstimos vai sendo recebido durante o ano.



com  
Q. J. J. J.  
m. e. b. j.

Gráfico III.30 – 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 indicador<sup>1</sup>. Em 2009, para além dos registos terem sido realizados tempestivamente, a afectação do produto de empréstimos, como passivos financeiros, a receita do Estado passou a ser efectuada com periodicidade mensal.

Assim, em 2009 o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 97,3% do valor da movimentação anual, o que significa que 97,3% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva (se a data-valor das operações for a correcta).

## B) Observações e Recomendações

### B.1) 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 o encerramento da contabilidade do Tesouro. Após o encerramento da contabilidade de 2009 subsistiam 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 36 – PCGE/2009

*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.*

<sup>1</sup> 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.

### 3.8.2 – Unidade da Tesouraria do Estado

O princípio da unidade da tesouraria do Estado encontra-se previsto no regime da tesouraria do Estado<sup>1</sup> e tem sido sucessivamente desenvolvido pelas leis do Orçamento do Estado e respectivos diplomas de execução orçamental<sup>2</sup>, com o objectivo de centralizar os fundos públicos no Tesouro, de modo a otimizar a sua gestão global e a alcançar maior rigor orçamental.

Em 2009 encontraram-se sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria os serviços integrados, os serviços e fundos autónomos, nestes incluídos os institutos públicos e as instituições de ensino superior, bem como as entidades públicas empresariais.

Os resultados da avaliação do cumprimento do referido princípio por parte dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos<sup>3</sup> são enunciados, em síntese, neste ponto, sendo ainda apresentados, na Caixa 5, os principais resultados da auditoria realizada ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por entidades públicas empresariais.

#### A) Visão Global

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 III.29 – 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		1 802,5		4 410,3	
31-12-2006	3 222,2	23,6%	2 884,4	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	2 762,6	15,6%	4 183,1	0,3%	6 945,6	5,9%
31-12-2009	1 589,6	-42,5%	3 786,5	-9,5%	5 376,1	-22,6%
<b>Varição Total</b>	<b>-1 017,9</b>	<b>-39,0%</b>	<b>1 983,7</b>	<b>110,0%</b>	<b>965,8</b>	<b>21,9%</b>

Fonte: IGCP.

No quadro seguinte identifica-se a titularidade (por categorias) dos fundos depositados e aplicados na tesouraria do Estado no final de 2009<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. artigo 2.º do RTE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, com as alterações do artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e do artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

<sup>2</sup> Em 2009, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro e o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>3</sup> Avaliação desenvolvida no ponto 8.3 do Capítulo VIII do Volume II do presente Parecer.

<sup>4</sup> 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.





**Quadro III.30 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2009**

(em milhões de euros)

Titularidade	Disponibilidades		Aplicações		Total	
	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura
Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos	989,2	62,2%	3 623,3	95,7%	4 612,5	85,8%
Entidades Públicas Empresariais	305,9	19,2%	163,2	4,3%	469,2	8,7%
Organismos não sujeitos à unidade da tesouraria do Estado	294,5	18,5%	0,0	0,0%	294,5	5,5%
<b>Total</b>	<b>1 589,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 786,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>5 375,5</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IGCP.

No Relatório de Actividades, o IGCP refere que a divulgação dos Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo junto de serviços e fundos autónomos permitiu reduzir em cerca de € 80 milhões as disponibilidades daqueles serviços na banca comercial no primeiro semestre de 2009. Contudo, verifica-se que as aplicações efectuadas por estes serviços, no final de 2009, diminuíram 6,7% face ao final do ano anterior.

No Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, o IGCP refere que durante o ano de 2009 adoptou uma estratégia prudente de pré-financiamento face às condições prevaletentes nos mercados financeiros, pelo que o conflito entre o objectivo de reduzir os saldos de tesouraria e o de reduzir os riscos de refinanciamento conduziu à acumulação de saldos de tesouraria significativos nos períodos anteriores a grandes necessidades de financiamento.

Neste domínio, o IGCP conclui pelo aprofundamento da racionalidade global da gestão financeira das disponibilidades do Estado, no sentido da redução dos custos de intermediação e da continuação dos esforços para o alargamento e melhoria dos serviços prestados às entidades públicas abrangidas pelo regime da tesouraria do Estado.

Na sequência de anos anteriores, o decreto-lei de execução orçamental para 2009 determina a avaliação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria apenas em relação aos serviços e fundos autónomos<sup>1</sup>, a realizar pela DGO em articulação com o IGCP, pelo que só são desenvolvidos procedimentos regulares de controlo e existem resultados sistematizados para esta categoria de organismos. O referido decreto-lei estabelece, ainda, que os serviços e fundos autónomos se encontram dispensados da obrigação de movimentar todos os seus fundos através do IGCP, quando a média mensal dos saldos diários das respectivas contas em instituições de crédito não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas no ano anterior<sup>2</sup>.

Contudo, a DGO não dispõe de informação sobre os saldos diários das contas bancárias detidas pelos serviços e fundos autónomos nem de ferramentas informáticas que lhe permitam o tratamento automático dessa informação, pelo que realiza uma avaliação pontual e estática do cumprimento da unidade da tesouraria do Estado, por aqueles serviços, reportada a 31 de Dezembro de 2009<sup>3</sup>. Os resultados desta avaliação através do indicador utilizado pela DGO<sup>4</sup> para o efeito apresentam-se agregados em função da respectiva tutela (ou em Encargos Gerais do Estado), no quadro seguinte:

<sup>1</sup> Cfr. n.º 1 do Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>2</sup> Obrigação prevista no n.º 1 do artigo 132.º da Lei do OE para 2009.

<sup>3</sup> Tendo também procedido a uma avaliação intercalar reportada a 30 de Junho de 2009.

<sup>4</sup> O indicador de cumprimento da unidade de tesouraria por parte dos SFA é determinado pela percentagem de fundos aplicados no IGCP em relação ao total de disponibilidades. A DGO considera os SFA cumpridores quando apresentam um indicador igual ou superior a 95%.



**Quadro III.31 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2009**

(em milhões de euros)

Entidade	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	Indicador 2009	Indicador 2008
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = (1) / (3)	
Ministério das Finanças e da Administração Pública	1 525,6	92,5	1 618,1	94,3%	95,5%
Ministério da Economia e Inovação	1 151,4	31,9	1 183,3	97,3%	97,5%
Ministério da Saúde	809,1	28,4	837,4	96,6%	98,6%
Ministério da Justiça	569,9	17,6	587,5	97,0%	85,6%
Ministério da Defesa Nacional	20,4	3,6	24,0	85,1%	80,5%
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	681,5	3,4	684,9	99,5%	97,9%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	28,0	2,7	30,7	91,3%	77,5%
Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	144,6	2,4	147,0	98,4%	59,7%
Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	419,2	1,2	420,4	99,7%	99,7%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	180,6	1,2	181,8	99,3%	99,3%
Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	36,3	0,6	36,9	98,4%	100,0%
Encargos Gerais do Estado	26,6	0,6	27,2	97,9%	98,9%
Ministério da Educação	21,0	0,5	21,4	97,9%	94,9%
Presidência do Conselho de Ministros	27,1	0,3	27,4	99,0%	94,9%
Ministério da Cultura	17,6	0,1	17,7	99,2%	98,7%
Ministério da Administração Interna	40,1	0,1	40,2	99,7%	99,6%
<b>Total</b>	<b>5 698,9</b>	<b>187,0</b>	<b>5 885,9</b>	<b>96,8%</b>	<b>94,6%</b>

Fonte: DGO.

De acordo com os resultados da avaliação da DGO, os serviços e fundos autónomos apresentam, em geral, um grau de cumprimento elevado, tendo apurado um indicador de 96,8% no total.

Atendendo ao critério de avaliação utilizado pela DGO, três ministérios apresentam um indicador inferior a 95% e da análise da informação de detalhe, considerando os serviços e fundos autónomos avaliados por ministério, verifica-se que é reduzido o número de serviços que se encontram em situação de incumprimento em 31 de Dezembro de 2009, salientando-se a evolução verificada pelo Ministério da Justiça (indicador de 97% em 2009 e 85,6% em 2008) devido ao facto do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP, ter transferido os fundos que detinha junto de instituições de crédito para o IGCP.

Por sua vez, de entre os serviços e fundos autónomos avaliados em situação de incumprimento destacam-se os seguintes:

- ◆ Caixa Geral de Aposentações (com indicador de 0%), Presidência da República (2,2%), Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (75,3%), Estádio Universitário de Lisboa (77,3%) e Laboratório Nacional de Engenharia Civil (88,9%).
- ◆ Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Fardamento e de Equipamento e Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (todos com indicador de 0%), como serviços responsáveis pelo menor indicador de cumprimento apurado para o Ministério da Defesa Nacional.

Porém, o indicador total constante do quadro supra não é efectivo porque a avaliação não considerou todos os organismos, alguns dos quais com disponibilidades e aplicações de montante elevado fora do Tesouro, designadamente:



- ◆ A Assembleia da República que, segundo os dados da respectiva conta de gerência, detinha no final de 2009 € 14,0 milhões no Tesouro e € 80,3 milhões em instituições de crédito (indicador de 14,8%).
- ◆ O Instituto de Comunicações de Portugal – Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) que, segundo os dados da respectiva conta de gerência, detinha no final de 2009 € 5.945,52 no Tesouro e € 86,8 milhões em instituições de crédito (indicador de 0,01%).

O Tribunal regista que em 2010, a AR transferiu a quase totalidade dos seus recursos financeiros para o IGCP, dando cumprimento ao princípio da UTE.

As situações de incumprimento constam dos relatórios de avaliação que a DGO elabora e submete ao Ministro das Finanças, pelo que a tutela ao não reconhecer qualquer exceção e ao não determinar a aplicação de sanções contribui para a manutenção dessas situações, para a ineficácia da avaliação e para a falta de equidade na aplicação do regime.

O incumprimento pela ANACOM influencia ainda decisivamente o indicador do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações que, em 2008, foi de apenas de 50,7% e não de 98,5% como, indevidamente, consta do relatório de avaliação da DGO. Esta situação voltou a suceder em 2009, tendo o indicador de cumprimento apurado para este Ministério sido de 98,4% porque a DGO não procedeu à avaliação do referido instituto, caso em que o indicador apurado seria de 61,9%.

Neste contexto, pode afirmar-se que em 2009 o grau de cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado por serviços e fundos autónomos foi semelhante ao verificado no ano anterior e que a DGO não avaliou serviços que detinham elevados montantes de fundos fora do Tesouro. Esta omissão desvirtua a análise comparativa realizada e prejudica a conclusão extraída no relatório de avaliação de se verificar uma ligeira melhoria face ao ano anterior.

Em relação às situações de incumprimento dos serviços e fundos autónomos, a DGO identificou € 7,8 milhões de rendimentos auferidos com aplicações fora do Tesouro, dos quais apenas foram entregues € 0,7 milhões (1%).

Os serviços e fundos autónomos com a natureza de instituições de ensino superior também não foram incluídos na avaliação global dos restantes serviços do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, na medida em que o seu regime jurídico prevê regras específicas para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

A DGO avaliou autonomamente este universo e da análise de 87 instituições de ensino superior concluiu que 25 instituições se encontravam em situação de incumprimento, 16 não detinham a totalidade das dotações provenientes do OE no Tesouro e nove não observavam o limite de 25% de aplicações fora do Tesouro.

Porém, o critério utilizado pela DGO para verificar o limite máximo das aplicações fora do Tesouro (25%) não se revela adequado, porque apenas se reporta à situação das aplicações em 31 de Dezembro de 2009.

Esta avaliação também não considera a manutenção de saldos elevados em contas à ordem remuneradas fora do Tesouro, que pode constituir uma forma indirecta de aplicação financeira sem integrar formalmente uma situação de incumprimento, desvirtuando a aplicação do regime da tesouraria do Estado (como são exemplos a Reitoria da Universidade de Lisboa e o Instituto Politécnico de Viana do Castelo que detinham, individualmente, fora do Tesouro dotações do Orçamento do Estado no valor de € 1,5 milhões e não possuíam aplicações financeiras em instituições de crédito).

Finalmente, na sequência da identificação de serviços integrados em situação de incumprimento do princípio da unidade de tesouraria no final de 2008, procedeu-se ao seu acompanhamento, através da análise das contas de gerência de 2009 remetidas a este Tribunal. A análise revelou que o Tribunal Constitucional e a Polícia de Segurança Pública continuam a não cumprir o princípio da unidade de tesouraria e estas situações de incumprimento permanecem sem ser objecto de controlo pela DGO.

## **B) Observações e Recomendações**

### **B.1) Legalidade e regularidade**

No período de 2006-2008, as leis do Orçamento do Estado continham autorização legislativa para o Governo alterar o regime da tesouraria do Estado, no sentido de aprofundar o princípio da unidade de tesouraria, de clarificar as entidades sujeitas, o regime, as regras sobre o seu cumprimento e de definir as consequências de natureza sancionatória para as entidades incumpridoras, de acordo com a realidade dos organismos públicos e a evolução dos serviços bancários a prestar pelo IGCP.

A referida autorização legislativa não foi utilizada pelo Governo e deixou de integrar as leis do Orçamento do Estado. Contudo, em 2009, o IGCP referiu ter prosseguido com o processo conducente à revisão deste regime, ter concluído a identificação dos aspectos a serem revistos e ultimado parte do projecto legislativo de reforma.

A morosidade deste processo legislativo e o subsequente adiamento da revisão do regime da tesouraria do Estado prejudica a gestão global dos fundos públicos e a execução orçamental no domínio da aplicação do princípio da unidade de tesouraria.

Na sequência de anos anteriores, o decreto-lei de execução orçamental para 2009 prevê que os serviços e fundos autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, se encontram dispensados 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 2008.

A referida norma de execução orçamental suscita dificuldades de interpretação e de aplicação. Por um lado, ao prever a sua aplicação apenas aos serviços e fundos autónomos não são inteligíveis os motivos da restrição do seu âmbito de aplicação às restantes entidades abrangidas pela unidade de tesouraria, as quais naturalmente entendem que o mesmo critério lhes é aplicável e, por outro a DGO expressamente reconhece a impossibilidade prática de proceder àquele tipo de controlo junto daqueles serviços por falta de meios informáticos para o efeito.

#### **Recomendação 37 – PCGE/2009**

*O Tribunal volta a recomendar ao Governo a revisão do regime da tesouraria do Estado, de forma a garantir a adequada aplicação e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.*



## B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A lei do OE e o diploma de execução orçamental para 2009 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 financeiras fora do Tesouro.

Contudo, verifica-se uma reduzida percentagem na entrega de rendimentos ao Estado pelos serviços e fundos autónomos (de 1% em 2009 e de 2,7% em 2008) facto que revela a falta de acção sancionatória efectiva por parte da DGO.

No relatório de avaliação, aquela direcção-geral apenas refere os argumentos invocados por alguns serviços e fundos autónomos para não procederem à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos, pelo que, ao não valorar a factualidade invocada e ao não extrair todas as consequências legais perante as situações de incumprimento, contribui para a sua indevida manutenção.

Em relação às instituições de ensino superior, a DGO identifica as instituições em situação de incumprimento verificando-se, por exclusão, que não procederam à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos junto das instituições de crédito, pelo que estes procedimentos desenvolvidos pela DGO também se revelam insuficientes e ineficazes para assegurarem o adequado cumprimento da unidade de tesouraria por parte destas instituições.

O Tribunal considera que a avaliação não se pode limitar a identificar as situações de incumprimento e que este procedimento constitui apenas a condição prévia necessária à adopção das correspondentes medidas sancionatórias previstas nas normas orçamentais, pelo que a análise dos resultados da avaliação permite concluir que os procedimentos desenvolvidos pela DGO não são suficientemente abrangentes e eficazes, não assegurando, deste modo, a adequada aplicação do regime da tesouraria do Estado e da lei do OE.

Por fim, a identificação de serviços integrados em situação de incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, através da análise das contas de gerência de 2009 remetidas a este Tribunal, confirma a existência de graves limitações dos sistemas de informação e de controlo, mais de dez anos após a aprovação do regime da tesouraria do Estado.

### **Recomendação 38 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda ao Governo que determine o reforço dos procedimentos de controlo interno, designadamente que assegurem a entrega ao Estado dos juros auferidos com as aplicações fora do Tesouro pelos organismos sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria.*

### **Recomendação 39 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda ao Governo que determine a relevação, na contabilidade do Tesouro, da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da Administração Central do Estado.*

## **CAIXA 5 – CUMPRIMENTO DA UNIDADE DA TESOUREARIA DO ESTADO POR ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIAIS**

O cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado por entidades públicas empresariais foi objecto de avaliação através de uma auditoria que visou analisar o regime legal e o sistema de informação e de controlo instituído para esse fim, aferir a observância do referido princípio, assim como quantificar o montante dos fundos movimentados, fora do Tesouro em 2009, por parte destas entidades<sup>1</sup>.

Na síntese seguinte são apresentadas as principais conclusões do Tribunal e enunciam-se os principais resultados já induzidos pela auditoria.

### *Sistema de informação e de controlo*

Contrariamente ao disposto para os serviços e fundos autónomos da administração central do Estado, a lei do OE para 2009 e respectivo diploma de execução orçamental não prevêm a avaliação do cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado por parte das entidades públicas empresariais e a competência sancionatória em caso de incumprimento.

Por sua vez, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública não se encontra instituído um sistema de informação e de controlo que permita, de forma regular, acompanhar o cumprimento do referido princípio pelas entidades públicas empresariais e assegurar a subsequente obrigação de entrega ao Estado dos rendimentos auferidos por aplicações fora do Tesouro.

A DGTF, apesar de ser a entidade que tem por missão acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector empresarial do Estado<sup>2</sup>, não integrou a informação indispensável à avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria nas obrigações de reporte das entidades públicas empresariais através do Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira<sup>3</sup>.

Esta informação e o seu tratamento são importantes para efeitos do exercício da função de tutela do Estado e para a boa gestão dos fundos públicos.

Por fim, no domínio do controlo financeiro do sector empresarial do Estado, que compete à IGF<sup>4</sup>, não foi realizada qualquer intervenção sobre esta matéria.

---

<sup>1</sup> Relatório n.º 34/2010 – 2.ª Secção, aprovado em 5 de Novembro de 2010 e disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

<sup>3</sup> Este sistema entrou em exploração no segundo semestre de 2008 para dar observância aos deveres de prestação de informação das empresas para efeito do determinado no Despacho n.º 14277/2008, do Ministro de Estado e das Finanças, de 14 de Maio, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 23 de Maio, designadamente informação económica e financeira.

<sup>4</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º do Regime do Sector Empresarial do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.



*Cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por sector de actividade*

Para efeito da avaliação realizada ao cumprimento da unidade de tesouraria pelas entidades públicas empresariais foi calculado o indicador da unidade da tesouraria do Estado<sup>1</sup>, cujos resultados se apresentam, por sector de actividade, no quadro seguinte.

**Quadro III.32 – Indicador da unidade da tesouraria do Estado por sector de actividade em 2009**

Sector	N.º EPE	Indicador da unidade da tesouraria do Estado (%)		
		Saldo inicial	Movimentação anual	Saldo final
Cultura e Educação	4	55,0	50,5	52,0
Economia	2	97,4	99,7	99,0
Saúde (a)	38	90,1	91,7	91,7
Transportes e Gestão de Infra-estruturas (b)	4	-	5,9	-
Outros Sectores	2	96,5	91,5	99,3
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

(a) Não inclui a Unidade Local de Saúde da Guarda, cujos dados foram remetidos intempestivamente.

(b) Os saldos negativos gerados pela utilização de descobertos bancários, concedidos pelas instituições de crédito às entidades Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa e Rede Ferroviária Nacional, inviabilizaram o apuramento do respectivo Indicador.

Fonte: Entidades Públicas Empresariais (EPE).

Da análise dos resultados destaca-se que o indicador apurado no Sector da Cultura e Educação para os três elementos de avaliação (saldo inicial, movimento de fundos durante o ano e saldo final) se situa entre 50% e 55%, revelando que cerca de metade das disponibilidades e aplicações do sector permaneceram fora do Tesouro durante 2009.

Este resultado global é essencialmente determinado pela entidade Parque Escolar cujo indicador é apenas de 8,4%, 48,6% e 0% em relação aos três elementos de avaliação, respectivamente. A entidade justifica o recurso a instituições de crédito como decorrente do modelo de financiamento<sup>2</sup> adoptado para a execução dos seus programas e porque parte dos serviços que utiliza não são prestados pelo IGCP, designadamente os serviços relacionados com a previsão de pagamentos, como o *confirming*<sup>3</sup>.

Salienta-se ainda que o indicador apurado para o Sector dos Transportes e Gestão de Infra-estruturas é de apenas 5,9% quanto à movimentação no ano. Este resultado deve-se ao facto de as entidades Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa e Rede Ferroviária Nacional só utilizarem a conta que dispõem no Tesouro para o recebimento de indemnizações compensatórias, procedendo à posterior transferência dos saldos para instituições de crédito.

<sup>1</sup> Quociente entre o valor dos fundos detidos no Tesouro e o respectivo valor global de disponibilidades e aplicações.

<sup>2</sup> Utilização de contas caucionadas em instituições de crédito para fazer face a necessidades de tesouraria de curto prazo e recurso a fontes de financiamento de longo prazo, subsidiárias ao financiamento público nacional e comunitário, junto do Banco Europeu de Investimento e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa.

<sup>3</sup> Serviço destinado a otimizar o pagamento aos fornecedores, incluindo a sua antecipação pela instituição de crédito.

### Disponibilidades e aplicações fora da tesouraria do Estado em 2009

No final de 2009, o valor total de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro ascendia a € 315,3 milhões, representando as aplicações 80,6% do total (€ 254 milhões).

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se, por sector de actividade, a distribuição dos fundos fora do Tesouro e dos correspondentes rendimentos auferidos no final de 2009.

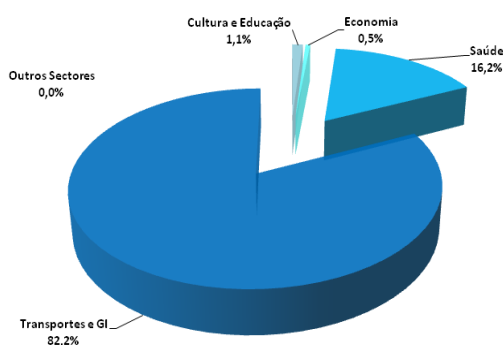
**Quadro III.33 – Fundos e rendimentos fora do Tesouro**

(em milhões de euros)

Sector	Fundos	%	Juros	%
Cultura e Educação	3,6	1,1	0,1	3,2
Economia	1,6	0,5	0,0	0,0
Saúde	51,1	16,2	0,9	29,0
Transportes e GI	259,0	82,2	2,1	67,7
Outros Sectores	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>315,3</b>	<b>100,0</b>	<b>3,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: EPE

**Gráfico III.31 – Distribuição dos fundos fora do Tesouro**



Em termos de repartição das disponibilidades e aplicações por sectores, o Sector dos Transportes e Gestão de Infra-estruturas representa 82,2% do valor total em instituições de crédito. Saliente-se que, na mesma data, o referido sector detinha descobertos bancários no valor de € 304,2 milhões.

As aplicações financeiras fora do Tesouro eram detidas por 18 entidades (35% do total) destacando-se os Comboios de Portugal com € 223 milhões, o Metropolitano de Lisboa com € 22,5 milhões, o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro com € 4 milhões, o Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa com € 1,4 milhões e o Centro Hospitalar da Cova da Beira com € 1 milhão.

No final de 2009, o rendimento líquido obtido por entidades públicas empresariais com depósitos e aplicações financeiras fora do Tesouro ascendeu a € 3,1 milhões, cabendo à Comboios de Portugal 64,5% desse valor (€ 2,0 milhões).

As entidades públicas empresariais incumpridoras não procederam à atempada entrega desses valores ao Estado, como determina a lei do OE para 2009.

### Motivos invocados para a manutenção de contas fora do Tesouro

Considerando os principais motivos invocados pelas entidades públicas empresariais para a manutenção de contas fora do Tesouro podem identificar-se as seguintes categorias:

- ◆ A interpretação e aplicação do regime legal.
- ◆ A não prestação de serviços pelo IGCP.





*lcm*  
*Di. J. J. J.*  
*ruelby*

◆ As necessidades de financiamento e o modelo de gestão.

As normas relativas ao cumprimento da unidade de tesouraria suscitam dificuldades de interpretação que se reflectem na sua aplicação pelas entidades públicas empresariais, destacando-se que não se encontra prevista para estas entidades a dispensa (conferida aos serviços e fundos autónomos) da obrigação de efectuar a totalidade da movimentação de fundos através do IGCP quando a média mensal dos saldos diários das contas bancárias e outras aplicações não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas no ano anterior.

Perante esta omissão legislativa, as entidades públicas empresariais entendem que idêntico critério lhes deverá ser aplicável por ausência de razões inteligíveis para serem sujeitas a um regime mais restritivo.

Para além das referidas dificuldades, as entidades, em geral, consideram ser indispensável definir as situações em que podem recorrer a instituições de crédito tendo em conta necessidades específicas da sua gestão financeira, na medida em que alguns dos serviços bancários utilizados por estas entidades não estão previstos no regime da tesouraria do Estado e, por consequência, não são prestados pelo IGCP, designadamente serviços que envolvem a realização de operações activas.

Algumas entidades justificaram situações de incumprimento com limitações dos serviços prestados pelo IGCP, mas verificou-se a desactualização e desadequação dos argumentos utilizados, na medida em que serviços indicados em falta já são prestados pelo referido Instituto, o qual, reconhecendo eventuais limitações na sua divulgação, pretende reforçar a comunicação com os seus clientes.

Por sua vez, os resultados da auditoria revelam ainda situações de incumprimento resultantes do comportamento dos órgãos de gestão das entidades públicas empresariais que manifestam não pretender cumprir o princípio da unidade da tesouraria do Estado, em especial no Sector dos Transportes e Gestão de Infra-estruturas. Este comportamento revela-se, desde logo, com a não implementação dos procedimentos operacionais legalmente exigidos para a movimentação de fundos através do IGCP.

Saliente-se que a maioria dos fundos das entidades públicas empresariais é proveniente de dotações de capital, de transferências do OE ou, ainda, de receitas próprias por serviços prestados ao sector público administrativo.

A centralização dos fundos na tesouraria do Estado tem como finalidade aumentar a eficiência da administração financeira do Estado e gerar ganhos financeiros ao possibilitar o financiamento do Estado com fundos de serviços públicos que, de outro modo, estariam aplicados no sistema bancário, sem garantia de remunerações superiores ao custo marginal a que é contraída a dívida pública.

Em conclusão, as situações relatadas exigem uma intervenção por parte das entidades de controlo interno e financeiro do sector empresarial do Estado (DGTF e IGF), na medida em que para as entidades sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado não existe liberdade de decisão em sentido contrário sobre esta matéria, sob pena de incumprimento da lei, facto que, a ocorrer, exige que sejam extraídas as necessárias consequências legais, nomeadamente o envio dos resultados ao Tribunal para efeitos de responsabilidade financeira, se for caso disso.



### *Impactos gerados pela auditoria*

Os principais resultados já induzidos pela auditoria foram os seguintes:

- ◆ Três entidades procederam à entrega ao Estado de rendimentos auferidos com as aplicações fora do Tesouro.
- ◆ Foram encerradas contas em instituições de crédito e transferidas aplicações para o Tesouro.
- ◆ A DGTF que invocava não ter competência para verificar o cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por parte das entidades públicas empresariais, alterou a sua posição e informou ter criado um formulário específico para o controlo das entidades públicas não financeiras.
- ◆ O IGCP promoveu contactos junto das entidades públicas empresariais para a divulgação dos serviços disponibilizados e desenvolveu trabalho dirigido à revisão e actualização do regime da tesouraria do Estado.
- ◆ O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações manifestou pretender emitir orientações específicas às entidades públicas empresariais (Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa e Rede Ferroviária Nacional), no sentido de procederem à centralização e manutenção dos fundos no Tesouro.
- ◆ A Ministra da Saúde informou que a Administração Central do Sistema de Saúde emitiu um Ofício-Circular a todas as instituições do Serviço Nacional de Saúde no qual reiterou o entendimento do Tribunal quanto à necessidade de cumprirem o princípio da unidade da tesouraria do Estado.
- ◆ A Ministra da Educação informou ter determinado à Parque Escolar para proceder à centralização e manutenção dos fundos no Tesouro.

O Tribunal considera que a revisão e actualização do regime da tesouraria do Estado e o seu efectivo acompanhamento por parte das entidades responsáveis pelo controlo financeiro do sector empresarial do Estado apresentam-se como duas condições indispensáveis para o adequado cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado e para a boa gestão dos fundos públicos.

No relatório de auditoria foram dirigidas recomendações, em especial, às tutelas financeira e sectorial das entidades, ao IGCP e à DGTF.



## 3.9 – Operações e Saldos de Encerramento

### A) Visão Global

O encerramento da CGE, da responsabilidade da DGO<sup>1</sup>, compreende um conjunto de operações, que consistem em movimentos contabilísticos escriturais tendo por finalidade regularizar 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 OE.

No âmbito das suas competências, a DGO é também responsável pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da CGE.

Em 2009, a DGO continuou a assumir o registo das operações de encerramento da CGE, bem como o registo das de compensação das operações de encerramento da CGE do ano anterior.

No seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal, a DGO passou pela primeira vez, a contabilizar mensalmente os passivos financeiros nas receitas do Estado e a registar operações que, constituindo excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização, tiveram impacto orçamental na receita do Estado, como foi o caso das operações resultantes da utilização do período complementar de execução orçamental.

Para assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, o valor de passivos financeiros registado mensalmente (€ 85.534,4 milhões) foi acrescido de € 2.400,7 milhões em 15 de Fevereiro de 2010 (passando a totalizar € 87.935,0 milhões) e deduzido de € 1,8 milhões<sup>2</sup> em 5 de Abril de 2010. O valor remanescente de € 87.933,2 milhões veio ainda a ser objecto de acerto final (através de operação de encerramento da CGE), em 16 de Junho de 2010, com o acréscimo de € 3,4 milhões.

No que respeita ao saldo de encerramento, verificou-se um acréscimo face ao saldo de abertura no valor de € 1.497,1 milhões (21,1%). Este acréscimo ficou a dever-se essencialmente ao aumento das receitas por cobrar de impostos directos em € 1.329,9 milhões (46,7%) e de taxas, multas e outras penalidades em € 121,2 milhões (41,7%).

Note-se que o valor do saldo das receitas por cobrar em 31 de Dezembro (€ 8.594,7 milhões), inscrito no Mapa I da CGE, não se encontra correcto uma vez que deste mapa não consta, como deveria, o valor das operações de extinção por prescrição registadas pela DGCI no SGR.

O saldo de encerramento da CGE constituído pelas disponibilidades nas caixas e contas bancárias do Tesouro e pelas aplicações efectuadas em instituições de crédito no País foi de € 1.589,6 milhões, representando um decréscimo de € 1.172,0 milhões (42,5%).

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março (que define a missão, atribuições e tipo de organização interna da DGO).

<sup>2</sup> Na sequência do apuramento da despesa orçamental processada através da Entidade Contabilística Estado (ECE), prevista no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2010).

## **B) Observações e Recomendações**

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

Em 2009, a conversão das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados em receita não efectiva (passivos financeiros) deixou de ser efectuada como operação de encerramento da CGE e passou a ser objecto de contabilização mensal. Só o acerto final (acréscimo de € 3,4 milhões) do valor total de passivos financeiros (€ 87.936,6 milhões) foi registado como operação de encerramento.

A contabilização mensal dos passivos financeiros representa um ganho de fiabilidade para o processo de contabilização e controlo da execução orçamental, na medida em que contribui para relevar de forma mais apropriada e tempestiva as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, como determina o princípio orçamental do equilíbrio estabelecido pela Lei de Enquadramento Orçamental.

### **B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

No que se refere às operações excepcionais, o Tribunal tem recomendado, com insistência, que deve evitar-se a realização deste tipo de operações mas que, a existirem, deverá ser a DGO a assumir a responsabilidade pela respectiva execução e contabilização (através de movimentos escriturais). O facto de, em 2009, a DGO ter assumido o registo de operações desta natureza representa uma evolução positiva, uma vez que o exercício efectivo das competências de controlo da execução orçamental, legalmente atribuídas a esta entidade, implica que a DGO proceda à pesquisa, detecção e regularização deste tipo de operações de forma eficaz.

O Tribunal salienta, no entanto, que a DGO não assumiu o registo das operações decorrentes da transição de saldos de receitas consignadas, cujos registos no SGR foram efectuados pelo IGCP. Deveria ter sido a DGO a assegurar a contabilização destas operações devido ao seu carácter excepcional uma vez que consistem em movimentos escriturais através dos quais o valor do saldo de receitas consignadas cobradas em anos anteriores é objecto de reclassificação nas receitas cobradas no próprio ano como saldo da gerência anterior.

Refira-se que, em Junho de 2010, a DGO alterou significativamente os procedimentos a observar no processo de transição de saldos dos serviços integrados<sup>1</sup>. O Tribunal não deixará de acompanhar a implementação deste novo procedimento e o seu impacto na contabilização da receita do Estado.

O facto do saldo das receitas por cobrar, apurado na CGE, não reflectir as prescrições registadas pela DGCI já foi objecto de análise no ponto 3.2.1 do presente Parecer, salientando-se, nessa sede, a incorrecção dos valores apresentados na Conta. No entanto, tendo-se constatado por um lado, que a informação registada pela DGCI no SGR não foi transmitida ao SCR<sup>2</sup> e, por outro, a incoerência entre os vários elementos da CGE com informação referente a prescrições<sup>3</sup>, este facto suscita também questões ao nível do controlo que deveria ter sido exercido pela DGO.

---

<sup>1</sup> Com a publicação da Circular n.º 1358, Série A.

<sup>2</sup> Os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado e à CGE são o SGR a nível local e o SCR a nível central.

<sup>3</sup> Do Quadro 27 do Relatório da Conta e do Mapa n.º 7 - Créditos extintos por prescrição, que integra os elementos informativos da CGE, constam as prescrições reportadas pela DGCI.



Note-se que:

- ◆ De acordo com a Lei Orgânica da DGO<sup>1</sup>, é atribuição desta direcção-geral “Analisar, acompanhar e controlar a execução orçamental (...)”;
- ◆ De acordo com regime de contabilização das receitas do Estado<sup>2</sup>, a DGO assume “(...) a função de coordenação das operações e a centralização da informação contabilística relativa às receitas, bem como o oportuno fornecimento de suportes de informação uniformes e adequados, garantindo desta forma a fidedignidade dos registos na elaboração das contas do Estado”.

Deste modo, o Tribunal não pode deixar de assinalar que competiria à DGO:

- ◆ Identificar e providenciar a correcção das incoerências entre a informação constante dos sistemas informáticos que suportam a elaboração da CGE e a informação que as entidades prestam com vista à elaboração do Relatório e dos elementos informativos da Conta;
- ◆ Assegurar o correcto funcionamento do SGR e do SCR por forma a garantir a fidedignidade dos registos e a integralidade da informação registada pelas entidades intervenientes.

É, neste sentido, que o Tribunal tem considerado que as funções atribuídas pela lei à DGO justificam uma maior e mais decisiva intervenção no respectivo processo de contabilização e controlo, alertando para a necessidade desta direcção-geral promover a implementação de mecanismos de controlo que, sem prejuízo da responsabilidade de validação da informação que cabe às entidades administradoras, lhe permitam a identificação de erros, como o relativo às prescrições e o da existência de um salto na numeração sequencial dos lançamentos no SGR<sup>3</sup>.

### 3.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

Neste ponto procede-se à apreciação da actividade financeira do Estado em matéria de fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial.

#### A) Visão Global

Os valores dos fluxos financeiros entre o Estado (subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos) e o sector público empresarial, que serviram de base ao gráfico seguinte, foram na sua maioria obtidos junto dos diversos serviços processadores, que identificaram as entidades beneficiárias das transferências de verbas orçamentais evidenciadas na Conta, bem como as que procederam a transferências de verbas para o Estado. No entanto, dada a falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, os valores são apresentados com algumas reservas.

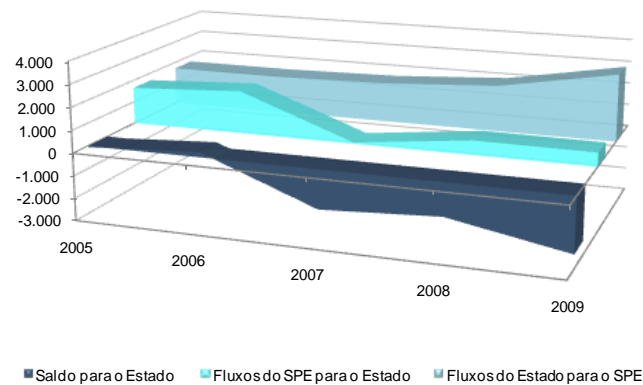
<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março (alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

<sup>3</sup> Situação objecto de análise no ponto 2.4 do Volume II do presente Parecer.

**Gráfico III.32 – Evolução dos fluxos financeiros**

(em milhões de euros)



Fonte: CGE.

Como se verifica, o saldo global desfavorável ao Estado tem vindo a agravar-se nos últimos anos, tendo atingido € 2.394,4 milhões em 2009.

Relativamente aos serviços integrados, verificou-se ao longo do período considerado uma evolução irregular dos fluxos de e para o sector público empresarial, registando-se aumentos médios anuais de 11,6% e 3,4%, respectivamente. O significativo crescimento verificado em 2009 (64,9%) dos fluxos para o sector empresarial público, ficou a dever-se ao incremento das transferências de capital, da concessão de empréstimos e dos aumentos e realizações de capital social.

Relativamente aos fluxos provenientes do sector público empresarial para o Estado (serviços integrados), a variação negativa de 1,0% ficou a dever-se, essencialmente, ao decréscimo dos dividendos e participação nos lucros, designadamente dos CTT - Correios de Portugal (-20,1%), da EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro (-64,0%) e da NAV - Navegação Aérea de Portugal (-72,5%).

No que respeita aos serviços e fundos autónomos, verificou-se um crescimento médio anual de 29,4%, o que representa um acréscimo de 6,1% em relação a 2008. Este aumento resultou, essencialmente, do acréscimo das transferências de capital efectuadas pelo Turismo de Portugal (44,4%) e pela Administração Central do Sistema de Saúde (649,9%). Relativamente às transferências do sector público empresarial para os serviços e fundos autónomos, a informação de que se dispõe é escassa, dadas as lacunas do actual classificador das despesas públicas.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

#### B.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Orçamento do Estado para 2009, uma vez mais, não incluiu elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas”, o que contraria o disposto na Lei de



Enquadramento Orçamental<sup>1</sup>, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

## **Recomendação 40 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda ao Governo que faça incluir nas futuras propostas de Orçamento do Estado 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 dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos**

Para além das limitações dos classificadores, adiante referidas, a CGE não evidencia com rigor os fluxos para e do sector público empresarial, devido à incorrecta classificação por parte de alguns organismos<sup>2</sup> dos sectores institucionais envolvidos, embora tenha ocorrido uma melhoria face ao observado em anos anteriores.

## **B.3) Outras**

### **B.3.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas**

O Tribunal tem vindo a assinalar nos sucessivos Pareceres que o actual classificador económico das despesas públicas agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do que sucedia com o anterior classificador, embora essa distinção continue a existir relativamente às sociedades não financeiras, o que lhe retira coerência.

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, não permitindo a informação constante da Conta identificar os sectores institucionais envolvidos<sup>3</sup>.

## **Recomendação 41 – PCGE/2009**

*Face às lacunas dos actuais classificadores das despesas e receitas públicas, que inviabilizam a identificação das entidades de proveniência ou de destino, designadamente quanto às sociedades financeiras públicas, bem como 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 tais lacunas serem colmatadas.*

<sup>1</sup> Cfr. Volume II, Cap. X Ponto 10.1.

<sup>2</sup> Cfr. Volume II, Cap. X. Pontos 10.2, 10.4 e 10.5.

<sup>3</sup> Cfr. Volume II, Cap. X Ponto 10.1.

## CAIXA 6 – EMPRESAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES EM LISBOA E NO PORTO

### 1. Custo associado à reposição dos capitais próprios e dos capitais sociais das empresas públicas do sector dos transportes, à data de Dezembro de 2009.

As sete empresas do sector empresarial do Estado, nos segmentos fluvial, rodoviário, metro e ferroviário, a actuarem em Lisboa e no Porto, encontravam-se, em 2009, em falência técnica, estando totalmente descapitalizadas devido à perda dos seus capitais próprios que totalizavam, em 2009, € 3,8 mil milhões negativos, com destaque para a CP – Comboios de Portugal, EPE, em que os capitais próprios ascendiam a € 2,2 mil milhões negativos.

**Quadro III.34 – Capital Social absorvido**

(em euros)

200	N.º de vezes que o CS foi absorvido	Valor absoluto (a)
TT	2,7	143 652 797
SL	2,3	23 766 234
Carr s	5,5	897 706 363
STCP	4,3	346 276 412
ML	1,6	936 859 568
MP	21,6	162 078 767
CP	2,1	4 229 371 240

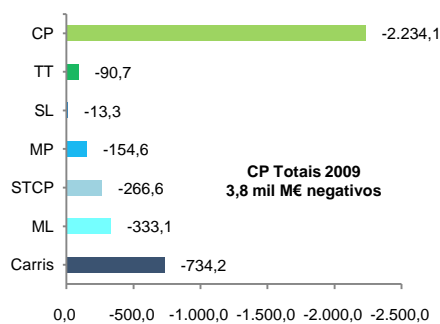
(a) Capitais próprios negativos + reposição dos capitais sociais

Nota: Metropolitano de Lisboa e CP – capital estatutário.

Cálculo: (capital próprio/capital social) -1.

Fonte: Relatório e Contas de 2009 das empresas indicadas.

**Gráfico III.33 – Capitais Próprios em 2009**



A capitalização daquelas sete empresas, de forma a repor os capitais sociais/estatutários (2,9 mil milhões de euros), bem como solver os capitais próprios negativos (3,8 mil milhões de euros) custaria, em Dezembro de 2009, 6,7 mil milhões de euros.

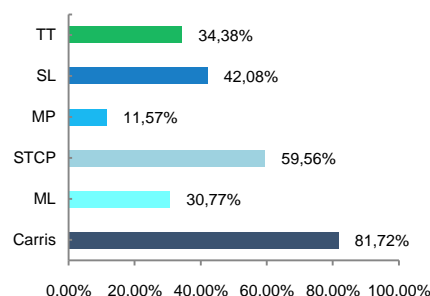


## 2. Percentagem de cobertura dos resultados operacionais negativos pelas indemnizações compensatórias, entre 2007 e 2009.

Entre 2007 e 2009, no que respeita à percentagem de cobertura das indemnizações compensatórias nos resultados operacionais negativos das empresas públicas que prestam serviço de transporte urbano em Lisboa e no Porto, verifica-se que apenas a CARRIS, S.A., com uma média de cerca de 82%, e a STCP, S.A., com uma média de cerca de 60%, tiveram taxas de cobertura das indemnizações compensatórias sobre os resultados operacionais negativos superiores a 50%, enquanto nas empresas do Grupo Transtejo essa taxa foi de 42%, na Soflusa, S.A., e de 34% na Transtejo, S.A.

Contudo, foram as empresas que exploram os modos metropolitanos que registaram taxas de cobertura mais reduzidas, com cerca de 31% no Metropolitano de Lisboa e de 12% no Metro do Porto, S.A.

Gráfico III.34 – Percentagem de Cobertura das indemnizações compensatórias nos Resultados Operacionais negativos entre 2007 e 2009



Fonte: Relatório e Contas de 2007, 2008 e 2009 das empresas indicadas.

## 3. Custos gerados por passageiro, em 2009.

Os gráficos seguintes traduzem a procura que cada empresa registou nos documentos oficiais, ainda que se saiba que a contagem de passageiros na região de Lisboa é efectuada, em parte, com base em inquéritos e não nas validações dos títulos, pelo que não é possível efectuar uma comparação rigorosa entre estas empresas.

Gráfico III.35 – Custos Operacionais por Passageiro 2009 (€)

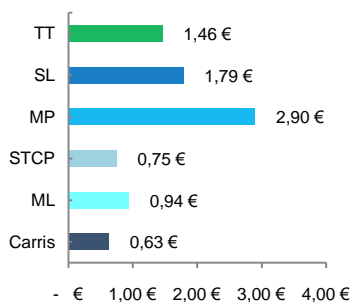


Gráfico III.36 – Custos Financeiros por Passageiro 2009 (€)

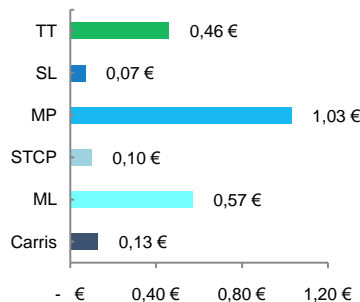
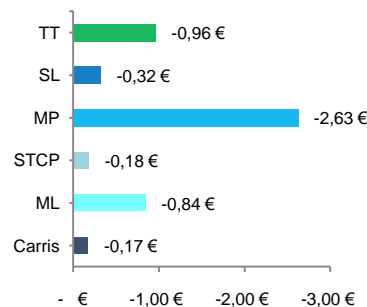


Gráfico III.37 – Prejuízo por Passageiro 2009 (€)



Fonte: Relatório e Contas 2009 das empresas indicadas.

Em 2009, a Metro do Porto, face às demais empresas públicas de transportes, atendendo aos avultados investimentos na rede e ao facto de ter uma estrutura de financiamento assente no endividamento bancário, foi aquela cujos custos operacionais e financeiros por passageiro foram mais elevados, cerca de € 2,90 e € 1,03, respectivamente. O mesmo se aplica à distribuição do



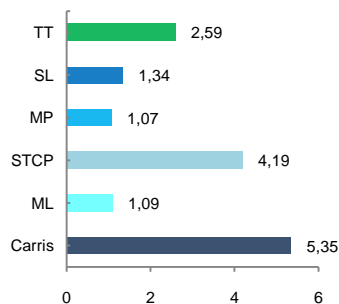
prejuízo por passageiro, tendo sido a Metro do Porto, aquela cujo prejuízo distribuído pelo número de passageiros foi maior, cerca de € 2,63 negativos, em resultado de o número de passageiros transportados pela Metro do Porto, ser consideravelmente menor do que o dos transportados pelo Metropolitano em Lisboa, embora não tenha sido a empresa do sector que registou resultados líquidos do exercício mais negativos, cabendo esse lugar ao Metropolitano de Lisboa, com € 148,6 milhões negativos.

As empresas do segmento fluvial, Transtejo e Soflusa, com um número de passageiros significativamente menor por comparação com outros modos de transporte urbano, apresentaram custos operacionais por passageiro expressivos: cerca de € 1,46 na Transtejo e de € 1,79 na Soflusa.

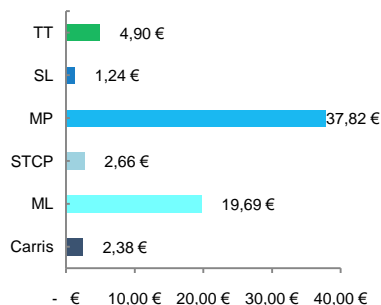
Logo após a Metro do Porto, com um prejuízo de € 2,63, a Transtejo foi a empresa que apresentou o maior prejuízo por passageiro, € 0,96, seguida do Metropolitano de Lisboa, € 0,84, e da Soflusa, € 0,32, enquanto as empresas que exploram o segmento rodoviário a STCP e a Carris, registaram prejuízos operacionais na ordem dos € 0,18 e € 0,17 por passageiro, respectivamente.

#### 4. Dívida bancária das empresas públicas que prestam transporte público urbano, em 2009.

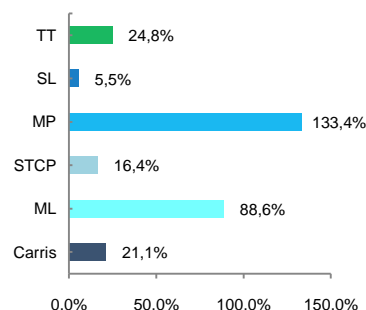
**Gráfico III.38 – Rácio endividamento 2009 (Passivo Total / Activo Total)**



**Gráfico III.39 – Dívida bancária por Passageiro 2009 (€)**



**Gráfico III.40 – % do Volume de Negócios + Indemnizações Compensatórias absorvida pelos juros suportados 2007-2009**



Fonte: Relatório e Contas 2007, 2008 e 2009 das empresas indicadas.

Em 2009, em todas as empresas consideradas, o passivo total era superior ao activo, sendo a CARRIS e a STCP, as empresas que se encontravam em situação de maior desequilíbrio, dado que nestas o passivo total excedia o total do activo em 5,35 vezes e 4,19 vezes, respectivamente.

Considerando o número oficial de passageiros transportados pelas empresas, no exercício de 2009, a cada passageiro estavam associadas as seguintes dívidas bancárias:

- ◆ Nos modos metro, que exigiram investimentos mais pesados: € 37,82 na Metro do Porto, e € 19,69 no Metropolitano de Lisboa;
- ◆ Nos modos fluviais: € 4,90 na Transtejo, e € 1,24 na Soflusa;
- ◆ Nos modos rodoviários: € 2,66 na STCP, e € 2,38 na CARRIS.



Entre 2007 e 2009, as percentagens dos proveitos (volume de negócios mais indemnizações compensatórias) absorvidas para pagar juros foram:

- ◆ Nos modos metro: 133,4% na Metro do Porto, e 88,6% no Metropolitano de Lisboa;
- ◆ Nos modos fluviais: 24,8% na Transtejo, e 5,5% na Soflusa;
- ◆ Nos modos rodoviários: 21,1% na Carris, e 16,4% na STCP.

### 3.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos provenientes da União Europeia no âmbito do actual Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e do antigo Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III)<sup>1</sup>, dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos.

Integram ainda este ponto os resultados das auditorias ao Programa Operacional Potencial Humano no Cumprimento das Metas da Estratégia de Lisboa e à execução global do QCA III<sup>2</sup>.

#### 3.11.1 – Execução Financeira

##### A) Visão Global

##### A.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

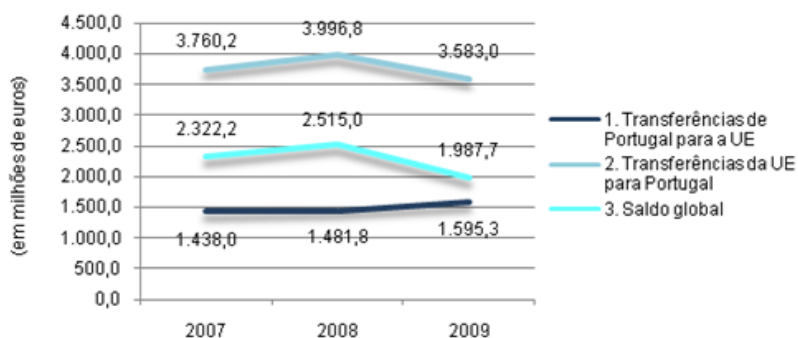
Em 2009 os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia registaram um saldo líquido a favor de Portugal de € 1.987,7 milhões. Face às previsões (€ 2.351,8 milhões), o saldo global registado ficou aquém do montante estimado em cerca de € 364,1 milhões, menos 15,5% do que o previsto, devido, essencialmente, às transferências financeiras provenientes da União Europeia, cuja execução se situou abaixo da previsão em € -42,0 milhões (-11,0%), destacando-se os desvios relativos às verbas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), € -250,7 milhões, e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), € -265,4 milhões.

O gráfico seguinte ilustra a execução dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia nos últimos três anos.

<sup>1</sup> A execução dos programas do QCA III prolongou-se até 30 de Junho de 2009, conforme Decisão CE n.º C (2009) 1116, de 18 de Fevereiro.

<sup>2</sup> Relatórios de Auditoria n.ºs 37/2010 e 42/2010 - 2.ª Secção, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

Gráfico III.41 – Transferências entre Portugal e a União Europeia nos três últimos anos



Fonte: Conta Geral do Estado de 2009 – Volume I

Observa-se que as transferências de Portugal para a União Europeia têm vindo a crescer nos últimos dois anos, o que não acontece com as transferências da União Europeia para Portugal, que em 2009 registaram um decréscimo face a 2008 e a 2007 (embora menor quanto a este último ano)<sup>1</sup>.

Relativamente ao saldo global, verificou-se um ligeiro aumento no período 2007-2008 e uma variação negativa no período 2008-2009.

## A.2) Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

Os fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia referem-se essencialmente aos recursos próprios comunitários, que se decompõem nos recursos próprios tradicionais e nos recursos próprios não tradicionais<sup>2</sup>. Os primeiros são constituídos principalmente por receitas provenientes da cobrança dos direitos aduaneiros/agrícolas<sup>3</sup> e das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, enquanto os segundos compreendem os incidentes sobre a base IVA e os calculados com base no RNB<sup>4</sup>, bem como a compensação ao Reino Unido.

O gráfico seguinte evidencia a evolução, nos últimos anos, dos recursos transferidos para a União Europeia.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.1 do Volume II.

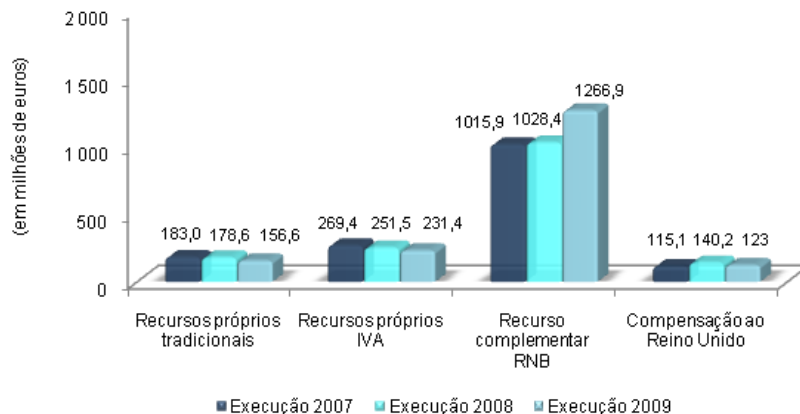
<sup>2</sup> Designados também por “contribuição financeira”.

<sup>3</sup> No Regulamento (CE, EURATOM) n.º 105/2009, do Conselho, de 26 de Janeiro é considerado que “em virtude da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Decisão 2007/436/CE, Euratom, não existe qualquer distinção entre direitos agrícolas e direitos aduaneiros”.

<sup>4</sup> Trata-se de um agregado “chave”, uma vez que além de servir de base à determinação da contribuição que financia a maior parte do orçamento comunitário, determina o nivelamento da base IVA, a repartição do financiamento da compensação ao Reino Unido e o montante máximo dos recursos próprios atribuídos às Comunidades.



Gráfico III.42 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia



Com a entrada em vigor, em Março de 2009, da nova Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios, que introduziu alterações na estrutura do sistema de financiamento da União Europeia e implicou o recálculo das contribuições devidas pelos Estados-Membros, foram efectuadas correcções pela Comissão Europeia aos montantes devidos por Portugal. Por seu turno, em resultado da recessão económica, foram diminuídos os recursos próprios tradicionais, o recurso próprio IVA e a compensação ao Reino Unido, face à redução das receitas aduaneiras bem como do IVA e do RNB, tendo aumentado o recurso com base no RNB, para compensar aquelas quebras.

Assim, as transferências de Portugal para a União Europeia registaram, em 2009, um acréscimo de 7,7% face ao ano anterior, por força unicamente do aumento do recurso com base no RNB, no valor de € 238,5 milhões, pelos motivos acima referidos.

### 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 subjacentes os seguintes períodos de programação: 2000-2006, relativamente ao QCA III e ao Fundo de Coesão II; 2007-2013 relativamente ao QREN, aos programas de desenvolvimento rural e das pescas, à intervenção do Fundo Europeu Agrícola de Garantia e aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária<sup>1</sup>.

Para uma abordagem tão completa quanto possível dos fluxos provenientes da União Europeia, os valores constantes da Conta Geral do Estado foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação dos fundos comunitários e com os elementos de suporte do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP). Foi também considerada a informação publicada pela Comissão Europeia, bem como a obtida junto de beneficiários directos de apoios no âmbito de Programas de Acção de Iniciativa Comunitária<sup>2</sup>.

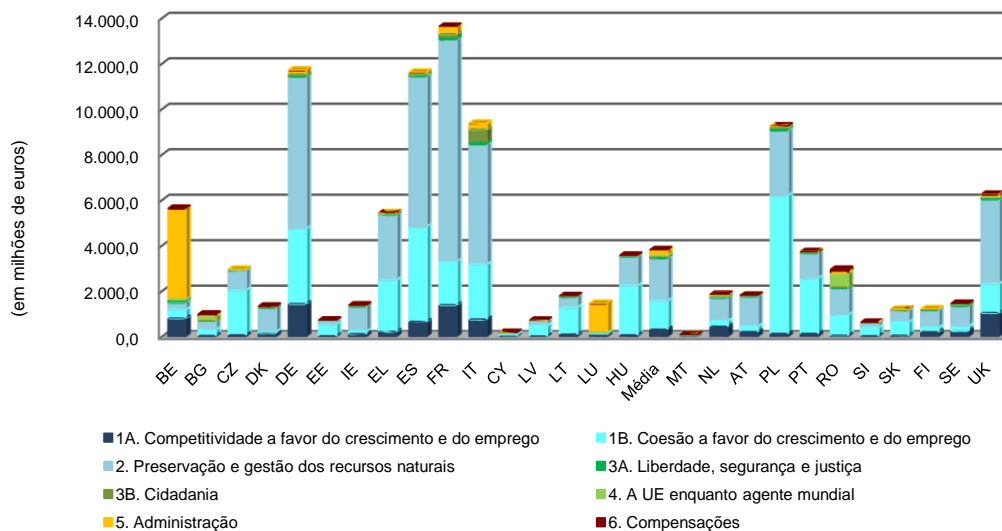
<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.1 do Volume II.

<sup>2</sup> Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 51,3 milhões.

### A.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário

O Orçamento da União Europeia previa, para 2009, pagamentos aos Estados-Membros no valor de € 115.541,0 milhões, tendo sido efectivamente transferidos € 112.107,0 milhões, dos quais € 102.821,2 milhões para os Estados-Membros.

Gráfico III.43 – Distribuição dos pagamentos da União Europeia em 2009



Fonte: Comissão Europeia – Relatório sobre o Orçamento da União Europeia para 2009

Dos pagamentos efectuados foram encaminhados para Portugal € 3.724,1 milhões<sup>1</sup>, o que representa 3,6% do montante total das transferências financeiras para os 27 Estados-Membros.

### A.4) Execução financeira dos instrumentos de aplicação dos fundos provenientes da União Europeia

#### A.4.1) Execução do QREN

Estando programada para 2009 a execução de um montante de despesa pública comunitária de € 3.025,1 milhões, dos quais € 1.675,6 milhões do FEDER, € 921,3 milhões do Fundo Social Europeu (FSE) e € 428,2 milhões do Fundo de Coesão, a despesa comunitária validada representou € 1.773,8 milhões, registando-se uma taxa de execução anual de 58,6%, significativamente superior à atingida em 2008 (17,1%).

É de notar que a taxa de execução anual representa duas realidades distintas pois o conjunto dos Programas Operacionais financiados pelo FSE apresentou em 2009 uma taxa de execução de 116,5%, o que significa estarem a ser recuperadas as execuções inferiores registadas nos anos anteriores. No entanto, os Programas Operacionais financiados pelo FEDER apresentam, no seu conjunto, uma taxa de execução anual de 32,5%, o que permite concluir que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2009, a acrescer aos dos anos anteriores. Situação semelhante ocorre no

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.2 do Volume II.

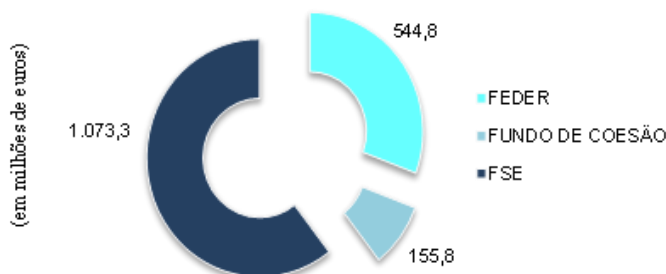


âmbito do Fundo de Coesão, que financia exclusivamente o Programa Operacional Valorização do Território, que apresentou em 2009 uma taxa de execução de 36,4%.

As transferências oriundas da Comissão Europeia no ano de 2009 totalizaram € 1.719,7 milhões, na sua maioria reembolsos do FSE para os respectivos Programas Operacionais, fruto dos bons níveis de execução acima referidos.

A execução financeira do ano de 2009, concretizada pelo conjunto dos Programas Operacionais, apresentou os seguintes montantes globais, por fundo comunitário:

Gráfico III.44 – Execução do QREN por fundos estruturais – 2009



Fonte: IFDR e IGFSE

Face ao valor total da despesa pública executada em 2009 (€ 2.447,5 milhões), o co-financiamento comunitário representou 72,5%.

No que respeita à execução financeira acumulada, em 31 de Dezembro de 2009 a despesa pública total validada no âmbito do QREN ascendeu a € 3.154,5 milhões. Deste valor, cerca de € 2.290,6 milhões foram financiados por recursos comunitários.

Quadro III.35 – Execução financeira acumulada dos Fundos Comunitários – QREN

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2007/2013		Execução 2007/2009	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	15 403,3	11 839,2	852,6	669,7
FSE	9 247,1	6 512,4	2 073,1	1 461,6
Fundo de Coesão	3 926,2	3 060,0	228,8	159,3
<b>Total</b>	<b>28 576,6</b>	<b>21 411,6</b>	<b>3 154,5</b>	<b>2 290,6</b>

Fonte: IFDR e IGFSE – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

Ainda em termos acumulados, destacam-se os três Programas Operacionais Temáticos<sup>1</sup>, que foram responsáveis por 82,0% (€ 1.877,3 milhões)<sup>2</sup> da execução comunitária (€ 2.290,6 milhões), seguindo-se os Programas Operacionais das Regiões Autónomas, que executaram € 207,4 milhões (9,1%), os

<sup>1</sup> Programas Operacionais Factores de Competitividade, Valorização do Território e Potencial Humano.

<sup>2</sup> Dos quais 60,2% (€ 1.380,0 milhões) couberam ao PO Potencial Humano.

Programas Operacionais Regionais do Continente, com € 181,4 milhões (7,9%) e, por último, os Programas Operacionais relativos à Assistência Técnica, que atingiram o valor de € 24,5 milhões (1,1%)<sup>1</sup>.

#### A.4.2) Execução dos programas de desenvolvimento rural

Os quatro programas operacionais co-financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural receberam da União Europeia, em 2009, um total de € 235,6 milhões. O montante mais significativo destinou-se ao Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), € 213,8 milhões, sendo os restantes montantes muito inferiores, com € 15,6 milhões transferidos para o Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores (PRORURAL) e € 6,2 milhões para o Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira (PRODERAM). O Programa da Rede Rural Nacional (PRRN) não foi destinatário de qualquer verba.

Numa perspectiva acumulada, o desempenho dos Programas Operacionais co-financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), relativamente à despesa comunitária, é reflectido no quadro seguinte<sup>2</sup>.

**Quadro III.36 – Execução financeira acumulada dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER**

(em milhões de euros)

Programa Operacional	Programação	Aprovação	Execução	Taxa de Aprovação (%)	Taxa de Realização (%)	Taxa de Execução (%)
PRODER	3 573 777,0	680 847,9	564 272,7	19,1	82,9	15,8
PRORURAL	274 457,7	57 536,3	51 836,6	21,0	90,1	18,9
PRODERAM	179 000,0	7 143,0	8 925,0	4,0	124,9	5,0
PRRN	11 788,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>4 039 022,7</b>	<b>745 527,2</b>	<b>625 034,3</b>	<b>18,5</b>	<b>83,8</b>	<b>15,5</b>

Fonte: Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas – Informação disponibilizada em Agosto de 2010.

#### A.4.3) Execução do Fundo Europeu das Pescas

Em 2009, não se registaram fluxos financeiros oriundos da Comissão Europeia no âmbito do Fundo Europeu das Pescas.

A programação financeira do Programa Operacional da Pesca (PROMAR) para o período 2007-2013 prevê a concretização de uma despesa comunitária de € 246,5 milhões. Para o ano de 2009 estava programada uma despesa comunitária de € 34,7 milhões, tendo a execução atingido apenas € 15,2 milhões (43,9%). Em termos acumulados estes montantes significam uma taxa de execução de 6,2%, uma vez que não existiu execução nos anos anteriores<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.3.1 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.3.3.2.1 do Volume II.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 11.3.3.2.2 do Volume II.



#### A.4.4) Execução do Fundo Europeu Agrícola de Garantia

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia, ascenderam, em 2009, a € 735,0 milhões, dos quais € 5,0 milhões relativos à gestão centralizada das pescas e € 7,0 milhões relativos a medidas veterinárias.

Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2009 destacam-se os pagamentos relativos ao Regime de Pagamento Único (€ 379,7 milhões). Deste montante, 45,4% (€ 172,2 milhões) destinaram-se a beneficiários da Região do Alentejo, sendo o restante distribuído pelas restantes regiões: Norte (23,4%, € 88,9 milhões), Centro (15,1%, € 57,5 milhões), Lisboa e Vale do Tejo (14,8%, € 56,2 milhões) e Algarve (1,3%, € 4,9 milhões)<sup>1</sup>.

#### A.4.5) Programas de Acção de Iniciativa Comunitária 2007-2013

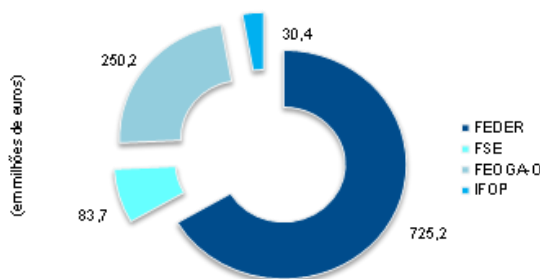
A gestão dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária é da exclusiva competência da Comissão Europeia, através das respectivas direcções-gerais, com a coadjuvação dos diversos Comitês que englobam representantes dos Estados-Membros e de outros países participantes.

A inexistência de entidades nacionais responsáveis pela vertente financeira externa destes programas tem conduzido a que as transferências sejam efectuadas directamente para os beneficiários, na sua grande maioria, sem transitarem pela Tesouraria do Estado.

#### A.4.6) Execução financeira do QCA III

No ano de 2009 foi executada uma despesa pública de € 1.709,3 milhões, dos quais € 1.090,7 milhões constituíram contribuição comunitária, conforme se evidencia, por fundo comunitário, no gráfico seguinte.

Gráfico III.45 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2009



Fonte: Relatórios Finais dos PO – 2010/03/31

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.3.3 do Volume II.



Numa perspectiva plurianual, estava prevista para o período de programação do QCA III (2000-2006) a execução, até 30 de Junho de 2009<sup>1</sup>, de uma despesa pública total de € 32.213,1 milhões, dos quais 63,4% (€ 20.435,9 milhões) co-financiados.

A despesa pública total executada, até 30 de Junho de 2009, em termos absolutos, situou-se nos € 34.349,7 milhões, com um financiamento comunitário de € 20.723,7 milhões, conseguindo-se, assim, taxas de execução de 106,6% e 101,4%, respectivamente. Esta última taxa representa, face ao ano anterior, uma diferença, para mais, de 6,0 p.p.

De entre os fundos estruturais, o FEDER registou a taxa de execução da despesa comunitária mais elevada (101,9%). Quanto aos restantes fundos do QCA III, o FSE (100,7%) e o FEOGA-Orientação (100,2%) alcançaram taxas superiores a 100% e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) foi aquele que registou a menor taxa de execução (98,5%).

Todos os Programas Operacionais encontravam-se, em 30 de Junho de 2009, numa situação de “*overbooking*”, destacando-se os Programas Operacionais do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), da Assistência Técnica e da Administração Pública, com taxas de aprovação de 124,9%, 124,6% e 122,2%, respectivamente<sup>2</sup>.

#### **A.4.7) Execução dos Programas de Iniciativa Comunitária (2000-2006)**

No que respeita aos Programas de Iniciativa Comunitária do período 2000-2006, tiveram expressão em Portugal três programas URBAN II, um programa LEADER+, um programa EQUAL, um programa INTERREG III A e cinco programas INTERREG III B e C.

O programa LEADER+ é financiado pelo FEOGA-Orientação, o programa EQUAL pelo FSE e os restantes programas URBAN II e INTERREG pelo FEDER.

A execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, em 2009, por fundos estruturais, é reflectida no gráfico seguinte.

---

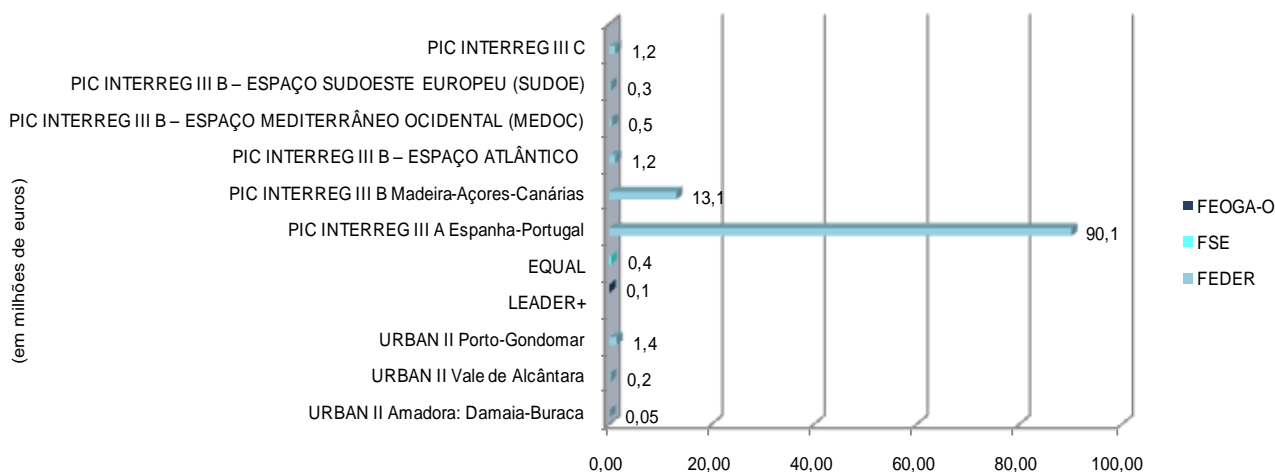
<sup>1</sup> A execução dos programas do QCA III prolongou-se até 30 de Junho de 2009, conforme Decisão CE n.º C (2009) 1116, de 18 Fevereiro.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.3.4.1 do Volume II.



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Gráfico III.46 – Execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, por fundos estruturais – 2009**



Fonte: IFDR, IGFSE e DGADR

No ano em apreço registaram-se valores de execução da despesa comunitária de € 108,6 milhões, dos quais € 108,1 milhões de FEDER, € 0,4 milhões de FSE e € 0,1 milhões de FEOGA-Orientação<sup>1</sup>.

#### A.4.8) Execução de Programas Regionais de Acções Inovadoras

Dos programas regionais de acções inovadoras apenas o segundo Programa Regional de Acções Inovadoras da Região Centro (iCentro) registou actividade significativa em 2009, tendo sido pagos a beneficiários € 0,9 milhões, correspondendo a 44,1% do total programado. No mesmo ano, foi recebido da União Europeia o montante de € 0,6 milhões respeitante à comparticipação do FEDER<sup>2</sup>.

#### A.4.9) Execução do Fundo de Coesão

Em 2009, relativamente ao Fundo de Coesão II, registou-se a validação de despesa no montante de € 325,2 milhões, correspondendo a uma despesa total de € 478,9 milhões. No mesmo período registou-se um fluxo financeiro comunitário de € 313,9 milhões.

Numa perspectiva acumulada, até ao final do ano de 2009, a despesa comunitária no valor de € 2.362,2 milhões, correspondeu a cerca de 71,7% da respectiva previsão, ascendendo a taxa de execução da despesa total a 69,6%<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.4.2 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.3.4.3 do Volume II.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 11.3.4.4 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

Apesar do Sistema de Informação e Gestão Orçamental já incluir informação sobre a execução orçamental por fontes de financiamento, incluindo os vários instrumentos comunitários, a Conta Geral do Estado continua a conter apenas informação agregada sobre os fundos comunitários, e limitada aos fluxos que transitam pela Tesouraria do Estado, a qual é apresentada no respectivo relatório. Mesmo os mapas que contêm essa informação<sup>1</sup>, pelo facto de a mesma ser apresentada de forma dispersa, não permitem a sua agregação com a discriminação necessária.

Continua assim a verificar-se, à semelhança de anos anteriores, que a Conta de 2009 não evidencia, de forma sistemática e global, a execução orçamental dos montantes transferidos no âmbito dos fundos comunitários, encontrando-se a mesma disseminada pelas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos diversos organismos que a integram<sup>2</sup>.

#### **Recomendação 42 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que a Conta Geral do Estado passe a incluir os dados relativos à execução orçamental dos fundos comunitários de forma agregada e global, com a necessária discriminação das fontes de financiamento.*

#### B.1.2) Fluxos financeiros da Comissão Europeia à margem da Tesouraria do Estado

À semelhança do referido no ano anterior, verifica-se que a CGE de 2009 não evidencia todos os fundos recebidos da União Europeia no ano. A comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia, nomeadamente nos mapas detalhados anexos ao relatório financeiro sobre o orçamento de 2009 da União Europeia, carece da identificação de todos os recebimentos de recursos comunitários destinados a Portugal, levantamento que, com a informação disponível, se revelou impossível, nomeadamente porque a maioria das verbas transferidas no âmbito dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas foram efectuadas para contas detidas pelos beneficiários em instituições bancárias, quer se trate de organismos que integram a administração central ou de entidades públicas empresariais.

Determinando a Lei do Orçamento do Estado para 2009, que toda a movimentação de fundos destinados às referidas entidades deve ser efectuada através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, com o procedimento descrito não se deu cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria previsto no regime da tesouraria do Estado<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Mapas XV, Mapa XVI - elementos informativos, 17 e 32 da Conta Geral do Estado.

<sup>2</sup> O que contraria o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “*in fine*”, da Lei de enquadramento orçamental (cfr. ponto 11.3.2 do Volume II).

<sup>3</sup> Artigo 132.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro - cfr. também o disposto no artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e no respectivo diploma de execução orçamental (cfr. 11.3.2 do Volume II).



**Recomendação 43 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que, relativamente aos recursos financeiros provenientes da União Europeia, seja dado integral cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.*

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

**B.2.1) Recursos próprios tradicionais**

O montante da despesa processada relativa aos recursos próprios tradicionais (€ 156,6 milhões) por conta do orçamento do Ministério das Finanças (Capítulo 70) difere do valor apresentado no Volume I da Conta, no Quadro 65 (€ 117,6 milhões), em virtude de neste Quadro o montante global devido à União Europeia a título de recursos próprios tradicionais estar deduzido da retenção relativa a despesas de cobrança (25%), sem no entanto haver menção a tal dedução.

**B.2.2) Fluxos financeiros provenientes da União Europeia**

Os dados constantes da Conta Geral do Estado<sup>1</sup> não correspondem à execução efectiva, tendo-se apurado divergências entre os montantes indicados na Conta (€ 3.583,0 milhões) e os valores reportados pelas entidades receptoras de fundos comunitários (€ 3.583,6 milhões), no valor de € 0,6 milhões.

Esta diferença resulta de uma transferência relativa ao FEDER – QREN, no âmbito do Programa Operacional de Cooperação Territorial Madeira, Açores e Canárias (€ 1,4 milhões), que não foi contabilizada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, e a uma diferença de € 0,8 milhões entre o valor que o Instituto imputou à Agência Nacional Programa Aprendizagem ao Longo da Vida<sup>2</sup> (€ 22,5 milhões) e o indicado por esta entidade (€ 21,7 milhões).

Por outro lado, confrontando o referido valor constante da Conta Geral do Estado como recebido da União Europeia (€ 3.583,0 milhões) com o montante referido pela Comissão Europeia (€ 3.724,1 milhões), resulta uma diferença de € -141,1 milhões, que se deve às transferências que não transitaram pela Tesouraria do Estado.

É o caso da execução das dotações do orçamento comunitário relativas a “Administração” (€ 26,5 milhões), ao “Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência” (€ 13,8 milhões), à “Agência Europeia da Segurança Marítima” (€ 39,6 milhões), ao 7.º Programa Quadro de Investigação (€ 44,1 milhões), e a transferências diversas no âmbito de outros Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e de outras dotações do orçamento comunitário, só identificáveis casuisticamente, que, igualmente, não transitaram pela Tesouraria do Estado, como sejam as transferências para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (€ 7,4 milhões) e para o PIC INTERREG III B Madeira, Açores, Canárias (€ 8,1 milhões).

Relativamente aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária, do montante de € 51,3 milhões apurado junto de um conjunto de beneficiários, apenas foi possível relacionar com transferências

<sup>1</sup> Apresentados no Quadro 65.

<sup>2</sup> Incluído no Quadro 65 da Conta Geral do Estado, na rubrica “Diversos”.

através da Tesouraria do Estado os € 21,7 milhões do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e € 0,2 milhões do Programa Safer Internet PLUS<sup>1</sup>.

**Recomendação 44 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido da implementação dos procedimentos necessários à obtenção de informação global sobre todos os recursos comunitários anualmente transferidos pela União Europeia para Portugal, nomeadamente no âmbito das transferências diversas e dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária, e que essa informação conste da Conta Geral do Estado.*

**B.2.3) Fluxos financeiros relativos à execução dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial**

A entidade que assegura a coordenação nacional dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia continua a só ter disponíveis dados parcelares sobre a execução física e financeira destes programas em que Portugal está envolvido e sobre os respectivos fluxos financeiros, não conseguindo apurar os montantes efectivamente destinados a beneficiários portugueses. Este apuramento é essencial para que se distingam as verbas em trânsito para outros Estados-Membros, que circulam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional destes programas de cooperação territorial, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a União Europeia<sup>2</sup>.

**Recomendação 45 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais.*

**B.2.4) Execução orçamental da despesa co-financiada**

Apuraram-se divergências entre os dados da execução financeira disponibilizados pelas Autoridades de Certificação do QREN e os registos constantes do Sistema de Informação e Gestão Orçamental.

A amplitude das divergências apuradas em 2009 permite evidenciar que, para além das diferenças entre a “despesa validada” e os “pagamentos efectivos” e de eventuais imprecisões na identificação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental e no âmbito da execução do Orçamento da Segurança Social, existem divergências vultuosas que indiciam que a execução de alguns fundos comunitários não se encontra registada no sistema como despesa orçamental.

As causas desta situação podem prender-se com a transferência dos fundos comunitários, através de operações extra-orçamentais, de serviços integrados ou de serviços e fundos autónomos para entidades do sector público empresarial ou do sector autárquico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. pontos 11.3.1, 11.3.2 e 11.3.3.4 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr.ponto 11.3.4.2 do Volume II.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 11.3.6 do Volume II.



## Recomendação 46 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que se adoptem as medidas necessárias para assegurar a correcta indicação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental, de modo a se dispor de informação fíavel sobre os fundos comunitários afectos à execução orçamental.*

### B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

#### B.3.1) Execução do QREN

Tendo em conta que para a generalidade dos Programas Operacionais do QREN apenas se obteve a respectiva Decisão comunitária no último trimestre de 2007, perspectiva-se o período de 2008 a 2015 para a execução do Quadro. A previsão de oito anos para a execução permite adoptar como referência uma execução regular teórica de 12,5% do total programado em cada ano. Tal valor de referência significa que a 31 de Dezembro de 2009 a generalidade dos Programas Operacionais deveriam ter atingido uma taxa de execução de 25%, numa perspectiva plurianual, tendo em conta os valores acumulados.

Todavia, considerando o desempenho por programa, verifica-se que apenas o Programa Operacional Assistência Técnica FSE apresentou uma taxa de execução superior ao valor de referência, 28,0%, correspondendo a € 22,4 milhões. Atingiram taxas superiores a 20% o Programa Operacional Regional da Madeira FSE (23,3%, € 29,1 milhões) e o Programa Operacional Potencial Humano (22,6%, € 1.380,0 milhões). Acima de 12,5% só registaram taxas superiores o Programa Operacional Regional dos Açores FSE (15,9%, € 30,2 milhões) e o Programa Operacional Regional dos Açores FEDER (12,6%, € 122,2 milhões). Após dois anos de execução todos os restantes Programas Operacionais do QREN apresentavam taxas de execução inferiores a 12,5%.

Na perspectiva dos fundos comunitários envolvidos e considerando o valor programado para o período 2007-2013, de € 21.411,6 milhões, a taxa de execução da despesa comunitária alcançada em 31 de Dezembro de 2009 foi de apenas 10,7%. Analisando os três fundos estruturais, o FSE foi aquele que mais contribuiu para este grau de execução financeira, atingindo uma taxa de 22,4%. Já em relação ao FEDER e ao Fundo de Coesão, as taxas de execução financeira situaram-se em 5,7% e 5,2%, respectivamente.

Embora tenha sido alterado o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho<sup>1</sup>, que prevê a anulação da parte da autorização orçamental comunitária não utilizada até 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte ao da sua aprovação, de modo a distribuir pelos restantes seis anos de programação o valor correspondente ao primeiro ano (2007), os baixos níveis de execução financeira registados nos Programas Operacionais do QREN põem em risco o cumprimento das metas a atingir em 2011, podendo comprometer a utilização da totalidade do financiamento comunitário programado<sup>2</sup>.

#### B.3.2) Execução dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas

Em 2009, a taxa de execução do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente foi de 30,5% e o Programa para a Rede Rural Nacional não registou qualquer execução. Os Programas de

<sup>1</sup> Artigo 93.º e seguintes.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.3.3.1 do Volume II.

Desenvolvimento Rural dos Açores e da Madeira registaram taxas de execução anuais de 51,4% e 22,9%, respectivamente, e o PROMAR 43,9%.

Os Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas têm também como período de execução os anos de 2008 a 2015. No final de 2009, a taxa de execução que teria de ser atingida, em termos teóricos, era de 25%. Uma taxa de 15,5% significa que os programas operacionais dos Planos estão a sobrecarregar os exercícios futuros, que terão de apresentar resultados que compensem os baixos níveis atingidos nos primeiros anos de execução.

A evolução da execução financeira do PROMAR, com os dois primeiros anos de execução nula e, em 2009, uma execução inferior a 50% do valor programado para o ano, perspectiva dificuldades para evitar a perda de verbas de acordo com a regra “n+2”, embora tal situação ainda não se tenha verificado a 31 de Dezembro de 2009, face à expressão financeira dos adiantamentos<sup>1</sup>.

### **B.3.3) Efeitos da regra “n+2” no encerramento do QCA III**

Até à data, o efeito da regra n+2 traduziu-se na anulação de € 99,1 milhões de dotações destinadas a Portugal. Deste valor, a maior parte ocorreu em Programas Operacionais financiados pelo FEOGA-Orientação, designadamente o Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 36,5 milhões) e os Programas Operacionais Regionais do Norte (€ 5,5 milhões), Centro (€ 19,6 milhões), Alentejo (€ 10,3 milhões) e Algarve (€ 2 milhões).

O apuramento final das anulações por efeito desta regra, incidindo sobre o último ano de programação do QCA III – 2006, só será levado a cabo com a aprovação dos relatórios finais dos programas operacionais pela Comissão Europeia<sup>2</sup>.

## **3.11.2 – Programa Operacional Potencial Humano no Cumprimento das Metas da Estratégia de Lisboa**

### **A) Visão Global**

A auditoria ao Programa Operacional Potencial Humano<sup>3</sup> teve por objectivo geral avaliar o contributo deste Programa para o cumprimento das metas da Estratégia de Lisboa, tendo como horizonte temporal o período 2007-2009.

#### **A.1) Caracterização do Programa**

O Programa Operacional Potencial Humano é um programa multi-objectivo cujas orientações comunitárias vão no sentido de estimular o potencial de crescimento sustentado da economia portuguesa. Concentra perto de € 8.800 milhões de investimento público, dos quais € 6.117,4 milhões são participação do FSE, correspondendo a 28,4% dos fundos estruturais previstos para o QREN.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.3.2 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.3.4.1 do Volume II.

<sup>3</sup> Relatório de Auditoria n.º 37/2010, 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).





## A.2) Execução financeira

No ano de 2007, apesar de estar programada uma execução de despesa comunitária de € 834,2 milhões, não existiu execução.

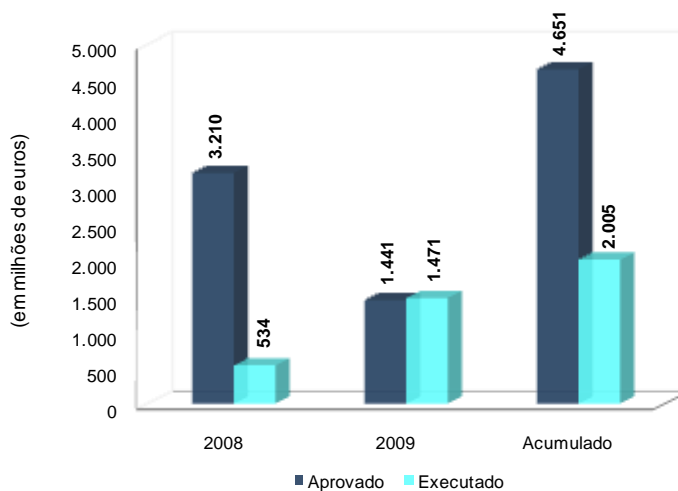
Em 2008 e 2009 foram aprovadas verbas nos montantes totais de € 2.736,8 e de € 1.915,2 milhões, as quais tiveram uma execução de € 1.233,3 e de € 772,6 milhões, o que correspondeu a taxas de execução de cerca de 45% e de 40,3%, respectivamente.

Em termos acumulados, até 2009 foram aprovadas verbas no montante de cerca de € 4.652 milhões, às quais corresponde um co-financiamento do FSE de 66,1% (€ 3.075 milhões).

Face ao montante programado para o período 2007-2013, a taxa de execução<sup>1</sup> foi de 22,9%<sup>2</sup>. Contudo, considerando o montante aprovado, a taxa de compromisso foi de 53,0%<sup>3</sup>. Tomando como referência os valores aprovados e executados a taxa de realização<sup>4</sup> situou-se nos 43,1%.

O gráfico seguinte mostra a distribuição do total das verbas aprovadas<sup>5</sup> e executadas<sup>6</sup> por anos, tendo no ano de 2008 sido aprovadas cerca de 69% (€ 3.210 milhões) da totalidade. Relativamente à execução, no ano de 2008 foi de 27% (€ 534 milhões) e no ano de 2009 de 73% (€ 1.471 milhões).

Gráfico III.47 – Verbas aprovadas e executadas no período (2007-2009)



Fonte: POPH/IGFSE

As regiões do Norte e do Centro são responsáveis por cerca de 75% do total da despesa executada, 45% e 30%, respectivamente.

<sup>1</sup> Despesa validada/despesa programada.

<sup>2</sup> Relativamente às verbas comunitárias executadas, a taxa de execução situa-se, em termos globais, nos 22,7% (€ 1.352.773.119).

<sup>3</sup> Despesa aprovada/despesa programada.

<sup>4</sup> Despesa validada/despesa aprovada.

<sup>5</sup> Montante relativo aos projectos aprovados pela Autoridade de Gestão até 31 de Dezembro de cada ano.

<sup>6</sup> Montantes validados pela Autoridade de Gestão relativos a cada ano da execução.



### **A.3) Execução física**

Até ao final de 2009 já tinham beneficiado das acções desenvolvidas pelo Programa 1.724.665 pessoas. Destas destacam-se, pelo número de beneficiários abrangidos, as seguintes acções: “*Processos de reconhecimento e validação e certificação de competências*” (32,9%); “*Formações modulares certificadas*” (20,8%); “*Formação contínua que não confere dupla certificação*” (19,4%) e “*Formação de dupla certificação*” (17,4%), sendo estas quatro acções responsáveis por 90,5% do total.

Face às metas definidas para o Programa, os indicadores de acções relacionadas com o desenvolvimento pessoal foram os que mais se evidenciaram, concretamente nas áreas da formação, da qualificação e da certificação, os quais superaram as metas previstas.

### **B) Observações<sup>1</sup>**

#### **B.1) Economia, eficiência e eficácia na gestão**

Em termos globais, a taxa de execução, no final de 2009, das verbas comunitárias afectas às prioridades da Estratégia de Lisboa face ao programado para o período 2007-2013 situava-se nos 22,7% (€ 1.352,7 milhões).

Do investimento total já aprovado (€ 4.651,7 milhões), 93,6% (€ 4.353,9 milhões) são dirigidos à prossecução de objectivos comuns à Estratégia de Lisboa. Em termos de execução, o Programa contribuiu para a Estratégia de Lisboa com 98,3% (€ 1.971,9 milhões) da totalidade das verbas executadas.

Em termos globais, as verbas já aprovadas e executadas que contribuem para a Estratégia de Lisboa apresentam uma evolução no sentido previsto.

#### **B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

A taxa de esforço de verificação efectuada pela Autoridade de Certificação, em 31 de Dezembro de 2009, foi de apenas 0,31%. No entanto, registou-se um aumento significativo da despesa verificada a 12 de Maio de 2010, passando aquela taxa para 1,09%.

Já no que se refere à validação da despesa declarada pelas entidades beneficiárias, efectuada pela Autoridade de Gestão, atingiu, em termos globais, cerca de 4,5%, inferior ao limite mínimo de 5%. Contudo, é de referir que relativamente às verificações administrativas a taxa ascendeu a 20,5%, ultrapassando em muito o limite legal imposto de 5%.

### **3.11.3 – Execução Global do QCA III**

#### **A) Visão Global**

A auditoria à execução global do QCA III <sup>2</sup> visou uma apreciação global da execução financeira e física do Quadro ao longo do correspondente período de programação, 2000-2006, abarcando ainda os

---

<sup>1</sup> As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º 37/2010 - 2.ª Secção.

<sup>2</sup> Relatório de Auditoria n.º 42/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



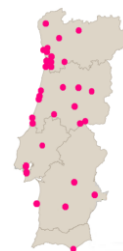
anos de 2007, 2008 e 2009 – este último até 30 de Junho – nos quais ainda decorreu plenamente a execução do Quadro. A acção abrangeu a descrição e quantificação dos fluxos financeiros, um balanço global da realização, a sistematização das principais observações das entidades com intervenção no controlo e uma análise de conjunto aos 35 Grandes Projectos do QCA III<sup>1</sup>.

## A.1) Caracterização

No âmbito dos Programas Operacionais do QCA III foram transferidos para as Autoridades de Pagamento nacionais, até 30 de Março de 2010, recursos no valor de € 19.384,9 milhões, assim repartidos: FEDER (€ 12.567,2 milhões), FSE (€ 4.538,4 milhões), FEOGA-Orientação (€ 2.057,8 milhões) e IFOP (€ 221,5 milhões). Estes montantes representam cerca de 95 % dos valores programados, actualizados a 2008, restando transferir 5%, que serão pagos após a apreciação dos relatórios finais dos vários programas. Os níveis de execução referidos estão de acordo com o previsto na regulamentação financeira dos programas operacionais do QCA III.

Foram financiados pelo QCA III 35 Grandes Projectos, tendo sido acompanhados sobretudo os enquadrados nos Programas Operacionais das Acessibilidades e Transportes e no PRIME, mas também nos Programas Operacionais Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e MARE.

A distribuição geográfica dos Grandes Projectos do QCA III foi caracterizada por uma grande concentração na zona litoral norte do país, correspondendo à NUTS III – “Grande Porto”.



A maioria dos Grandes Projectos assumiu a dimensão de criação/manutenção de postos de trabalho como uma das suas vertentes relevantes. Sete projectos apresentaram ainda volumes significativos de criação de emprego temporário na fase de construção dos empreendimentos.

## B) Observações <sup>2</sup>

### B.1) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Dos 35 Grandes Projectos apoiados, 21 traduziram-se na implantação de estruturas e meios de utilidade social, cujo aproveitamento, embora possa conhecer períodos de menor rendibilização, corresponde a prazos de utilidade muito longos que permitem estimar em termos económicos o retorno do investimento realizado, de acordo com os respectivos estudos de viabilidade, e de sustentabilidade. É o caso das vias rodoviárias e ferroviárias, das instalações aeroportuárias, dos investimentos na produção de energia eólica e solar ou na melhor utilização do gás natural.

As normas regulamentares comunitárias e nacionais não prevêm a avaliação *ex-post* específica dos Grandes Projectos, apesar de o conjunto de informação reunido no processo de candidatura e aprovação já facultar a maior parte dos elementos necessários para o efeito.

<sup>1</sup> O resultado desta auditoria relativo à execução financeira global, reportada a 30 de Junho de 2009 encontra-se inserido no ponto A.4.6).

<sup>2</sup> As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º 42/2010 - 2.ª Secção.

## **B.2) Outras**

De um modo geral, as auditorias do Tribunal de Contas aos Programas Operacionais tiveram apreciações globais positivas, tendo sido formuladas conclusões e recomendações sobretudo quanto aos procedimentos de contabilização dos beneficiários públicos, ao rigor necessário nos procedimentos de contratação pública pelos beneficiários, à orientação adequada das empresas contratadas para assegurar acções de controlo no âmbito do Sistema Nacional de Controlo e à celeridade no funcionamento das estruturas de apoio técnico e na implantação dos sistemas de informação. É de registar que a generalidade das recomendações emitidas foram implementadas pelos destinatários, muitas vezes ainda no decurso do trabalho de auditoria.

No âmbito do Tribunal de Contas Europeu, verificou-se que, desde o relatório anual relativo ao exercício de 2001, têm sido incluídas observações sobre a execução orçamental comunitária dos Programas Operacionais do QCA III de Portugal, sempre que estes foram incluídos nas amostragens que sustentaram as sucessivas opiniões daquele Tribunal ao longo dos anos. Numa leitura global é de registar uma visão maioritariamente positiva nas acções desenvolvidas em Portugal. Os principais aspectos negativos prenderam-se com os sistemas de supervisão do FSE, no Programa Operacional Norte e, quanto às operações co-financiadas, com a fundamentação/justificação documental das despesas consideradas elegíveis, aspecto que foi detectado e relatado relativamente aos anos de 2001 e 2004.



Tribunal de Contas

---

***CAPÍTULO IV***

*APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE  
FINANCEIRA DA SEGURANÇA  
SOCIAL*





## IV – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Neste capítulo procede-se à análise da actividade financeira da segurança social no ano de 2009, 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”, bem como 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 análise tem por base a Conta da Segurança Social, complementada com elementos fornecidos pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, os documentos de prestação de contas remetidos ao Tribunal pelas entidades que integram o perímetro de consolidação, a informação contida no 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 do ano de 2009, 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 vertido no Volume II deste Parecer.

### 4.1 – Processo Orçamental e Conta

#### A) Visão Global

##### A.1) Enquadramento legal e institucional

A Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, aprovou o Orçamento do Estado para 2009 que incluiu o Orçamento da Segurança Social, produzindo efeitos, nos termos do seu artigo 174.º, a partir de 1 de Janeiro de 2009.

No decurso da execução orçamental, através de um orçamento suplementar, aprovado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março<sup>1</sup>, foi alterada a redacção do n.º 1 do artigo 56.º da LEO (transferências para capitalização)<sup>2</sup>, tendo ainda sido atribuída competência ao Governo para proceder a alterações orçamentais no âmbito das políticas activas de emprego e formação profissional, fixados os montantes provenientes de contribuições que constituem receitas de vários organismos destinados a políticas activas de emprego e formação profissional e a melhorias das condições do trabalho e à política de higiene, segurança e saúde no trabalho<sup>3</sup> e alterados os mapas anexos X a XIV.

<sup>1</sup> Que criou um programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e Emprego e um regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009, procedendo às necessárias alterações à Lei n.º 64-A/2008.

<sup>2</sup> A transferência para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social de “dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem”, fixada no n.º 1 do artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, foi substituída pela expressão “ (...) até 2 pontos percentuais (...)” na Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

<sup>3</sup> O artigo 16.º da Lei 10/2009 fixou os montantes a transferir pelo orçamento da segurança social para políticas activas de emprego e formação profissional, durante o ano de 2009, para as seguintes entidades: Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP; Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP; Autoridade para as Condições do Trabalho; Agência Nacional para a Qualificação, IP; Direcção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho; e para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na lei orçamental, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 43.º da LEO foi publicado o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do Orçamento da Segurança Social para 2009, as quais, não obstante a data de publicação do diploma, produzem efeitos desde 1 de Janeiro.

A Conta da Segurança Social compreende 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 LEO<sup>1</sup>, o Orçamento da Segurança Social encontra-se estruturado por classificação funcional e económica. Nesta última classificação são apresentadas, para além das receitas e despesas globais da segurança social, as receitas e despesas por componente do sistema previdencial (repartição e capitalização) e por subsistema (solidariedade, protecção familiar e acção social) do sistema de protecção social de cidadania. Dispõe ainda a referida Lei que *“as despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei”*. Todavia, ainda não foi publicada a legislação necessária para o efeito.

A contabilidade e a gestão financeira 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 social<sup>2</sup>, sob a 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.

No ano de 2009, foi concluído o processo de extinção do Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, IP e do Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social, IP, tendo todos os seus valores orçamentais e patrimoniais sido integrados no Instituto da Segurança Social, IP, com efeitos a 1 de Março de 2009.

Os centros distritais e o Centro Nacional de Pensões deixaram de figurar no organograma do perímetro de consolidação enquanto subentidades contabilísticas do Instituto da Segurança Social, IP, uma vez que, a partir de 2009, toda a sua actividade passou a estar reflectida contabilisticamente nos Serviços Centrais do Instituto da Segurança Social, IP<sup>3</sup>.

A partir de 2009, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social passou a figurar no organograma do perímetro de consolidação, por se entender que, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, este Fundo deverá possuir um orçamento e uma conta próprios.

---

<sup>1</sup> Artigo 27.º.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

<sup>3</sup> Relembre-se que em 2008 ainda existiam “empresas” autónomas na aplicação SIF para registo de movimentos contabilísticos relacionados com Acção Social.



## Tribunal de Contas

*com  
D. J. J. J.  
mccbj*

Também o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que gere aquele Fundo, deverá possuir um orçamento e uma conta próprios. Todavia, não existindo, em 2009, nem orçamento nem peças contabilísticas autónomas daquelas entidades, mas tão só o orçamento e as peças contabilísticas que incluem a actividade do Instituto e do Fundo e algumas peças contabilísticas referentes apenas ao Fundo (mapa de fluxos de caixa, balanço e demonstração de resultados), optou-se por representar no organograma o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP como entidade consolidante e o Fundo como entidade consolidada.

Foi retirada do perímetro de consolidação a Farmácia da “Cimentos – Federação das Caixas de Previdência”. Até 2008, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP incluía no perímetro de consolidação a referida Farmácia, utilizando para o efeito o método de equivalência patrimonial. Todavia, na sequência de uma recomendação do Tribunal de Contas<sup>1</sup>, para que fosse alterado o método utilizado, de acordo as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, e em conformidade com as Normas Internacionais de Contabilidade, o Instituto optou por excluir do perímetro de consolidação a referida Farmácia, dado que a mesma não tem um impacto materialmente relevante nas demonstrações financeiras da Segurança Social (balanço e demonstração de resultados) e não está abrangida pelos dispositivos legais de execução orçamental.

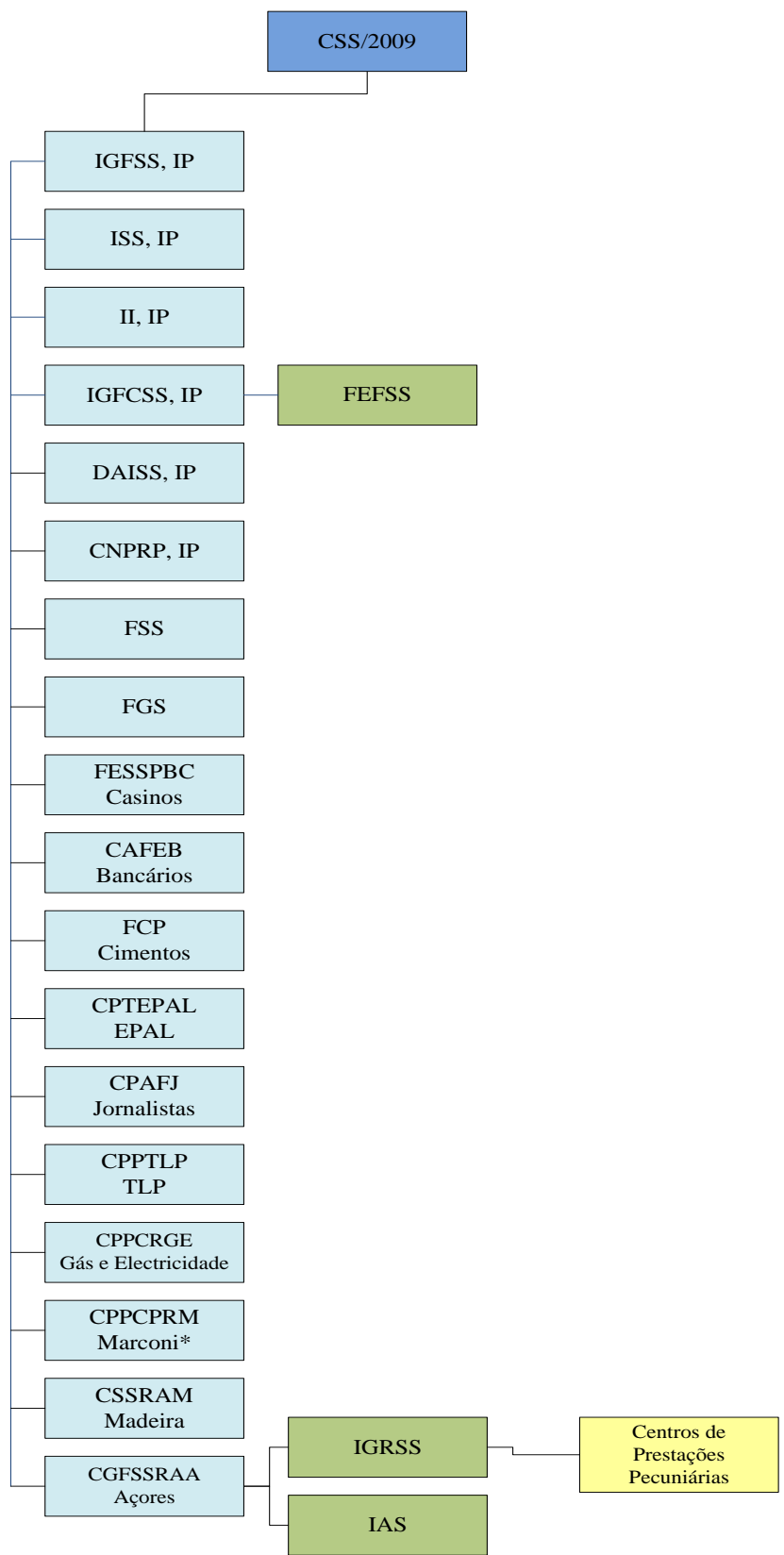
Assim, as diversas entidades incluídas no perímetro foram consolidadas utilizando o método integral, sendo as demonstrações financeiras das instituições agregadas a 100%, com excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, que consolida parcialmente relativamente às prestações de desemprego, e da Farmácia da “Cimentos – Federação das Caixas de Previdência” que foi excluída da consolidação.

O perímetro da Conta da Segurança Social integra, em 2009, as instituições do sistema de segurança social constantes do organograma que a seguir se apresenta.

---

<sup>1</sup> Recomendação n.º 8 do Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção – Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).





\* Consolida parcialmente.



## A.2) Orçamento

O Orçamento inicial da Segurança Social foi modificado, quer pelo já referido orçamento suplementar, quer pelas diversas alterações orçamentais efectuadas ao longo do ano, com o seguinte impacto:

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
<b>Orçamento Inicial</b>		<b>32 655,8</b>		<b>32 177,2</b>
<b>Orçamento Suplementar</b>		<b>32 778,3</b>		<b>32 627,5</b>
Alterações orçamentais				
Créditos especiais	1 282,0		860,6	
Reforços	914,7		1 090,5	
Anulações	(1 699,4)		(1 495,0)	
<b>Movimentos de consolidação</b>	(3,7)	<b>493,6</b>	(3,7)	<b>452,3</b>
<b>Orçamento corrigido</b>		<b>33 149,5</b>		<b>32 629,5</b>

Fonte: LOE de 2009, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, Mapa n.º 34 – Alterações orçamentais publicado na CGE de 2009, Volume II, e Declaração n.º 106/2010, de 4 de Maio.

O orçamento corrigido incluiu uma previsão da receita total e uma dotação total de despesa superiores em 1,5% e 1,4%, respectivamente, aos montantes inscritos no orçamento inicial.

## A.3) Conta

As demonstrações financeiras das entidades consolidadas que integram a Conta da Segurança Social de 2009 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, através quer da confirmação dos saldos no sistema de informação financeira, quer da validação da informação constante dos respectivos documentos de 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 foi obtida directamente do respectivo Sistema de informação financeira, 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/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, por falta de integração destas instituições no sistema. Assim, para obtenção dos mapas de execução orçamental torna-se necessário adicionar, manualmente, os elementos relativos a estas instituições e, bem assim, eliminar os fluxos orçamentais de receita e de despesa com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital e imputar as despesas de administração e outras despesas comuns do sistema de segurança social aos sistemas (componentes e subsistemas).

## B) Observações e recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

Como já salientado em Pareceres anteriores, continua por publicar o decreto-lei previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei de enquadramento orçamental, que deveria definir a estrutura das despesas do Orçamento da Segurança Social por classificação orgânica.

#### **Recomendação 47 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação constante de anteriores Pareceres 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.*

As alterações orçamentais foram enviadas à Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA para publicação no Diário da República, nos termos previstos no artigo 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e publicadas dentro dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO<sup>1</sup>, com excepção da relativa ao 4.º trimestre de 2009, que só foi publicada em Maio de 2010<sup>2</sup>. De acordo com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, este atraso, de cerca de 2 meses<sup>3</sup>, resultou do “(...) cumprimento de formalidades inerentes ao processo de validação da assinatura digital (...)”.

No âmbito das acções de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social realizadas pelo Tribunal de Contas constatou-se que no 2.º trimestre foram reforçadas as rubricas de classificação económicas “R.07.02 – Venda de bens e serviços correntes – serviços”, no montante de €4,2 milhões e “R.11 – Activos financeiros”, no valor de €134 milhões, sem que tivessem ocorrido circunstâncias que permitissem prever com rigor o aumento dessas receitas<sup>4</sup>.

#### **Recomendação 48 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que o reforço das receitas apenas deve ocorrer quando as previsões apontem para um aumento previsível dessas receitas e não apenas como uma forma de continuar a manter dotações de despesa.*

A Conta da Segurança Social de 2009 ainda foi elaborada sem que estivessem em vigor as normas de consolidação a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro. No entanto, em 1 de Julho de 2010 foi publicada a Portaria n.º 474/2010 que aprovou a “Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo” (Orientação n.º 1/2010), cujo âmbito se aplica à segurança social nos termos do disposto no artigo 3.º daquele diploma. Salienta-se, porém, que, de acordo com o artigo 5.º desta Portaria, se trata de um regime transitório que apenas vigorará “(...) até à aplicação de normas de consolidação de contas previstas nos

---

<sup>1</sup> De acordo com esta disposição legal as alterações orçamentais devem ser publicadas no Diário da República até ao final do mês seguinte a cada trimestre, nos casos dos três primeiros trimestres do ano económico, e até final do mês de Fevereiro, no caso do quarto trimestre (Lei de enquadramento orçamental).

<sup>2</sup> Declaração n.º 106/2010, de 4 de Maio de 2010.

<sup>3</sup> Entre a data de despacho do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e a data de envio para publicação.

<sup>4</sup> No sentido de não alterar as dotações da despesa foram reforçadas as previsões de receita das “Vendas de bens e serviços” e dos “Activos financeiros” por contrapartida de anulações de previsões de receita de “Transferências correntes” e de “Saldo de gerências anteriores”, respectivamente, dado que as previsões destas últimas não se verificaram. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Relatório n.º 4/2010 – AEO-SS, págs. 35 e 36 e Relatório n.º 5/2010 – AEO-SS, págs. 16 e 17, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



*planos sectoriais ou de norma única de consolidação de contas aplicável a todas as administrações públicas que compõem o sector público administrativo (...)*”.

## **B.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social**

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP enquanto entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, para além das peças contabilísticas que incluem os movimentos inerentes à actividade do Instituto e do Fundo, passou também a incluir nos documentos de prestação de contas três peças contabilísticas que incluem apenas movimentos inerentes à actividade do Fundo (mapa de fluxos de caixa, balanço e demonstração de resultados). Contudo, tal procedimento não é suficiente para acolher o estipulado na disposição legal supra referida, dado ser entendimento do Tribunal que tanto o Instituto como o Fundo deverão possuir orçamentos e contas autónomos, os quais deverão integrar o Orçamento e a Conta da Segurança Social, entendimento esse que levou à formulação de uma recomendação na auditoria realizada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP<sup>1</sup>.

O Tribunal recomendou em sucessivos Pareceres que fosse elaborado um 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. Na conta de 2009 foi incluído, pela primeira vez, um mapa de fluxos de caixa consolidado, embora a consolidação apenas tenha sido efectuada ao nível das operações orçamentais, procedimento que se encontra de acordo com o definido na “orientação genérica relativa à consolidação de contas do sector público administrativo” aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho.

Relativamente à desagregação dos saldos iniciais e finais, verificou-se uma melhoria significativa no que respeita aos saldos orçamentais, mantendo-se, no entanto, por desagregar os saldos de operações de tesouraria. De referir que o mapa de fluxos de caixa apresentado foi produzido manualmente. Sobre esta matéria, o Tribunal, no âmbito da auditoria às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008<sup>2</sup>, formulou uma recomendação no sentido de ser obtido do Sistema de informação financeira da segurança social o mapa de fluxos de caixa consolidado conforme definido no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, situação que está a ser objecto de análise pelo Instituto de Informática, IP.

## **B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

Continua a verificar-se a ausência de nomeação do fiscal único no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, no Instituto da Segurança Social, IP e no Instituto de Informática, IP. A ausência do respectivo controlo nem sequer tem sido mitigada com recurso a auditorias externas e independentes sobre as contas das referidas instituições, com excepção do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que tem providenciado pela auditoria externa das suas contas. Esta falta leva o Tribunal a considerar o sistema de controlo interno instituído como deficiente.

<sup>1</sup> Cfr. Recomendação n.º 12 - Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

### **Recomendação 49 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação constante dos Pareceres anteriores 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.*

O Gabinete de Qualidade e Auditoria do Instituto da Segurança Social, IP não tem feito incidir a sua acção nas áreas da gestão financeira e patrimonial do Instituto, o que deixa esta esfera de acção sem um efectivo controlo autónomo, dada também a ausência de nomeação do fiscal único, conforme já anteriormente referido. No âmbito da auditoria realizada ao controlo operacional do Instituto<sup>1</sup> o Tribunal formulou uma recomendação no sentido do alargamento da actividade do Gabinete de Qualidade e Auditoria a todas as áreas de actuação, designadamente a área financeira.

A falta de integração no Sistema de informação financeira da segurança social da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, leva a que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, tenha de recorrer, mensalmente, a procedimentos manuais, para apurar os valores da execução orçamental, facto reiteradamente assinalado nos relatórios de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social, produzidos pelo Tribunal, na auditoria às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 e no Parecer sobre a CGE de 2008, formulando uma recomendação. Com vista ao seu acolhimento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, o Instituto de Informática, IP, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi já iniciaram diligências no sentido da integração das referidas entidades no Sistema de informação financeira da segurança social.

Também a eliminação de receitas e despesas com classificações económicas diferentes das que se reportam a transferências correntes e de capital e a imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema de segurança social aos sistemas (componentes e subsistemas) e, ainda, a inclusão de receita cobrada relativa ao saldo inicial carecem de intervenção manual para a elaboração dos respectivos mapas. Também sobre esta matéria o Tribunal formulou uma recomendação na auditoria às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008, estando o Instituto de Informática, IP e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP a diligenciar pelo seu acolhimento.

## **4.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social**

### **A) Análise Global**

#### **A.1) Execução orçamental da receita total**

A receita total arrecadada, em 2009, pelo sistema de segurança social atingiu €31.459,3 milhões, montante 11,6% acima do registado no ano anterior (€28.196,4 milhões). A taxa de execução da receita orçamentada para 2009 foi de 94,9%, o que significa que ficaram por cobrar €1.690,1 milhões (sendo que, deste montante, 93,5%, aproximadamente, €1.580,7 milhões, respeitam ao desvio verificado no 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:

---

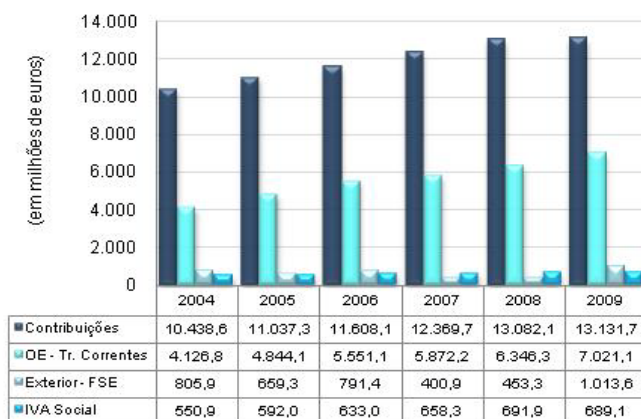
<sup>1</sup> Relatório n.º 35/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



- ◆ As “contribuições para a segurança social” equivaleram a 41,7% da receita auferida em 2009, representando, em termos absolutos, €13.131,7 milhões. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental de 0,3 p.p. acima da previsão anual (€43,3 milhões), fixada em €13.088,5 milhões;
- ◆ A parcela relativa às “transferências correntes” representou cerca de 28,8% do total obtido em 2009. Em valores absolutos, a transferência de quase €9.053,0 milhões realizada nesse ano (mais €1.232,7 milhões que em 2008, ou seja, um crescimento de 15,8%), traduz um grau de execução orçamental de 99,3%;
- ◆ As “receitas de capital” ascenderam a cerca de €6.831,5 milhões, valor que significa cerca de 21,7% (18,5% em 2008) da receita total arrecadada em 2009, representando uma taxa de realização orçamental de cerca de 80,6% dos €8.474,7 milhões constantes do orçamento corrigido para este conjunto de receitas.

O Gráfico IV.1 apresenta a evolução das principais receitas da segurança social no período 2004/2009:

Gráfico IV.1 – SS – Evolução das principais receitas



Fonte: CSS/2004 a CSS/2009.

Constata-se que, no período considerado, os contínuos aumentos verificados nas despesas deste subsector têm vindo a ser sustentados, numa parcela bastante considerável, pelo reforço das “transferências do OE”, uma vez que o seu crescimento médio anual foi de 11,2%, enquanto o das “contribuições”, a parcela mais significativa das receitas, se ficou pelos 4,7%.

## A.2) Execução orçamental da despesa total

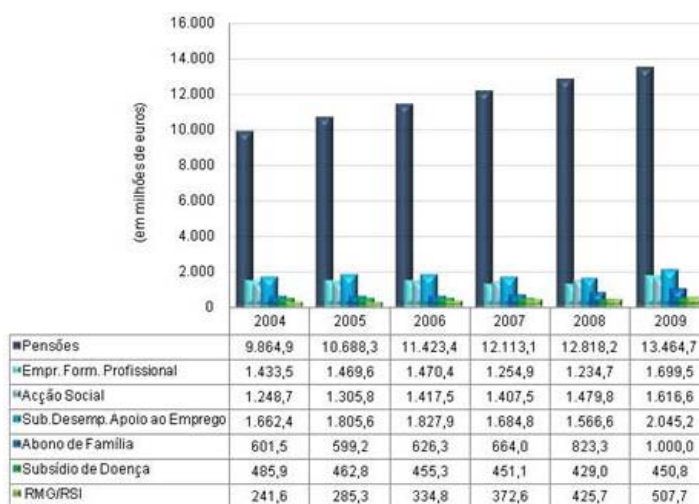
As despesas totais executadas no decurso do ano económico de 2009 atingiram €29.577,4 milhões, 10,4% acima da realizada em 2008, reflectindo um grau de execução orçamental de 90,6% (2,2 p.p. acima do verificado no ano anterior) dos €32.629,5 milhões inscritos no orçamento anual corrigido, revelando um desvio de €3.052,1 milhões face ao montante orçamentado, explicado, em grande parte, pela despesa não realizada no agrupamento “activos financeiros”, no valor de €2.868,4 milhões. Do total dos recursos financeiros consumidos, 74,9%, ou seja, €22.165,8 milhões, são relativos a “despesas correntes”, que manifestam uma execução orçamental de 99,5% (idêntica à observada em 2008), enquanto os restantes 25,1% (€7.411,5 milhões) são referentes a “despesas de capital”, onde se

observa um nível de realização orçamental na ordem dos 71,7% (77,6% em 2008). A análise da execução orçamental observada nos principais agrupamentos da despesa revela o seguinte:

- ◆ O agrupamento relativo às “transferências correntes” apresentou o peso relativo mais expressivo (cerca de 69,8%) do conjunto dos gastos realizados no ano em apreço, ascendendo, em valor absoluto, a cerca de €20.635,1 milhões (9,4% superior ao montante despendido em 2008), o que reflecte uma taxa de execução na ordem dos 99,8%, face a quase €20.670,6 milhões orçamentados em 2009. As “pensões” foram a componente preponderante das despesas do sistema de segurança social (representando 60,5%) e, portanto, uma variável decisiva para a evolução dos seus gastos;
- ◆ O agrupamento respeitante aos “subsídios” representou 3,5% do total dos recursos financeiros aplicados pelo sistema de segurança social até ao fim de 2009, ou seja, cerca de €1.035,3 milhões (mais €435,6 milhões que em 2008, representando um acréscimo de 72,6%), traduzindo uma execução na ordem dos 94,3%;
- ◆ As “despesas com o pessoal” registaram até ao final de 2009 gastos de cerca de €366,5 milhões (mais 0,7% do que em 2008), montante que representou 1,2% dos gastos totais realizados e um grau de execução de 97,3%;
- ◆ Quanto às “despesas de capital”, o agrupamento mais relevante, representando cerca de 24,4% da despesa total, respeitou aos “activos financeiros”, onde foram aplicados cerca de €7.219,6 milhões, o que reflecte uma taxa de execução de 71,6% (78,0% em 2008) e denota, face ao ano anterior, uma variação positiva de 6,8%.

No Gráfico IV.2 ilustra-se a evolução verificada nas principais despesas no período 2004/2009.

**Gráfico IV.2 – SS – Evolução das principais despesas**



Fonte: CSS/2004 a CSS/2009.

As despesas realizadas com “pensões” e “subsídio de desemprego e apoio ao emprego” representaram cerca de 75,9% do acréscimo global verificado entre 2004 e 2009. Relativamente à primeira prestação referida, cuja evolução depende de factores estruturais, pagaram-se, em 2009, mais €3.599,8 milhões do que em 2004 (taxa média de crescimento de 6,4%), enquanto, no que respeita à segunda, mais





condicionada por factores conjunturais, o aumento foi de cerca de €382,8 milhões (taxa média de crescimento no período de cerca de 4,2%).

### **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 2009 ascendeu a €15.748,9 milhões, representando 49,0% das receitas totais do sistema de segurança social. O montante arrecadado alcançou um nível de execução orçamental na ordem dos 99,8%, face à inscrição orçamental de €15.785,4 milhões. A parcela mais importante no valor total da receita obtida foi a relativa às “contribuições para a segurança social” que representou 80,9% (€12.746,4 milhões) daquele volume global, a que correspondeu uma taxa de execução na ordem dos 100,3%, tendo em conta a inscrição orçamental de €12.703,0 milhões.

Na despesa registaram-se gastos na ordem dos €14.743,5 milhões, que corresponderam a 48,7% da globalidade dos gastos realizados e representaram uma taxa de execução orçamental de 96,0%, uma vez que a previsão de despesa constante do orçamento corrigido ascendia a €15.359,2 milhões. O agrupamento hegemónico no total das despesas foi o relativo às “transferências correntes”, significando 89,8% daquele montante global, ou seja, €13.246,1 milhões (o que reflecte uma taxa de execução próxima dos 100,0%), sendo que 94,7% deste montante foi transferido para o subagrupamento “famílias”.

#### **A.3.2) Subsistema Previdencial – Capitalização**

A receita total executada pela componente de capitalização ascendeu a €7.917,9 milhões (24,6% das receitas totais cobradas, em 2009, pelo sistema de segurança social), valor este que representou um nível de execução de 78,4% do respectivo orçamento corrigido, cifrado em €10.094,6 milhões.

Ainda no que respeita às receitas, salientam-se as transferências efectuadas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no valor de €516,0 milhões, sendo que este valor se desagrega nas seguintes parcelas: €385,4 milhões ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e, complementarmente, do n.º 1 do artigo 56.º da LOE, relativas a “(...) uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem”; €122,9 milhões provenientes de saldos anuais da componente repartição do sistema previdencial; €1,3 milhões e €3,8 milhões referentes a alienação de imóveis nos anos de 2008 e 2009, respectivamente, e €2,5 milhões relativos à dívida do Fundo dos Antigos Combatentes à Segurança Social.

No que concerne às despesas, a dotação orçamental corrigida, para 2009, relativa a esta componente do sistema previdencial, foi de €10.094,6 milhões, tendo sido executados €7.224,9 milhões (23,9% das despesas totais realizadas no subsector), montante que traduziu uma execução orçamental na ordem dos 71,6%. A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa desta componente respeitou aos “activos financeiros”, cuja aplicação totalizou, no final do ano, 99,9% daquela importância global, ou seja, €7.219,6 milhões, o que equivale a uma taxa de realização das despesas previstas de 71,6%.



### **A.3.3) Subsistema de Solidariedade**

As receitas inscritas no orçamento corrigido para 2009, relativas ao subsistema em epígrafe, ascenderam a €5.004,4 milhões, tendo sido cobrados, até ao final do ano, €4.866,3 milhões (15,1% do total dos recursos financeiros auferidos, neste ano, pelo sistema de segurança social), o que correspondeu a uma execução de 97,2%. O capítulo mais importante da receita deste subsistema respeitou às “transferências correntes” procedentes da “administração central” do Estado que equivaleram a 95,4% do valor total da receita arrecadada – €4.642,8 milhões –, o que configurou um nível de execução de 99,3%, uma vez que o seu orçamento ascendeu a €4.673,5 milhões.

Quanto às despesas realizadas em 2009, pelo subsistema em análise, ascenderam a €4.886,3 milhões (16,1% das despesas totais realizadas pelo sistema de segurança social), valor este que, comparado com a respectiva dotação orçamental anual corrigida de €4.990,6 milhões, reflectiu um nível de execução orçamental de 97,5%. O agrupamento predominante no conjunto dos gastos efectuados, que representou, neste período, 98,2% do total dos gastos efectuados, respeitou às “transferências correntes”, fracção que correspondeu, em valor absoluto, a €4.777,3 milhões e traduziu uma taxa de execução orçamental de 97,6%.

### **A.3.4) Subsistema de Protecção Familiar**

A receita total cobrada em 2009 pelo subsistema aqui em análise ascendeu a um valor próximo dos €1.522,0 milhões (importância que representa 4,7% do total das receitas do sistema de segurança social), o que traduziu, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido, de €1.652,5 milhões, uma taxa de cobrança de 92,1%. O capítulo mais representativo deste subsistema é o relativo às “transferências correntes”, com um volume de cobranças na ordem dos €1.486,6 milhões, o que significou 97,7% do volume global arrecadado e correspondeu a uma taxa de execução de 91,8%.

Em 2009, as despesas realizadas no âmbito do subsistema em apreço atingiram um valor similar ao registado nas receitas, ou seja, cerca de €1.522,0 milhões (5,0% das despesas totais realizadas no sistema de segurança social), montante que, confrontado com a correspondente inscrição orçamental corrigida de €1.652,5 milhões, representou uma taxa de execução de 92,1%. As “transferências correntes” foram o agrupamento preponderante nos gastos efectuados por este subsistema, com um montante de €1.494,6 milhões, correspondentes a 98,2% daquele total e apresentam uma taxa de execução de 92,1%.

### **A.3.5) Subsistema de Acção Social**

O valor global da receita obtida por este subsistema no decurso do ano económico de 2009 ascendeu a €2.100,3 milhões (6,5% da totalidade das receitas do subsector do Estado aqui em análise), valor que reflecte um grau de execução orçamental de 97,1% do orçamento anual corrigido, fixado em €2.163,4 milhões. As “transferências correntes” foram a parcela dominante dos recursos obtidos, representando cerca de 80,3% da sua totalidade, ou seja, cerca de €1.686,1 milhões, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 97,2%.

Em 2009 as despesas totais efectuadas no âmbito deste subsistema ascenderam a cerca de €1.916,7 milhões (6,3% do total dos gastos realizados na segurança social), o que traduz um nível de execução de 92,0% face aos €2.083,4 milhões inscritos no orçamento corrigido. O agrupamento “transferências correntes” é o que denota o maior peso relativo na despesa total realizada nesta área da segurança

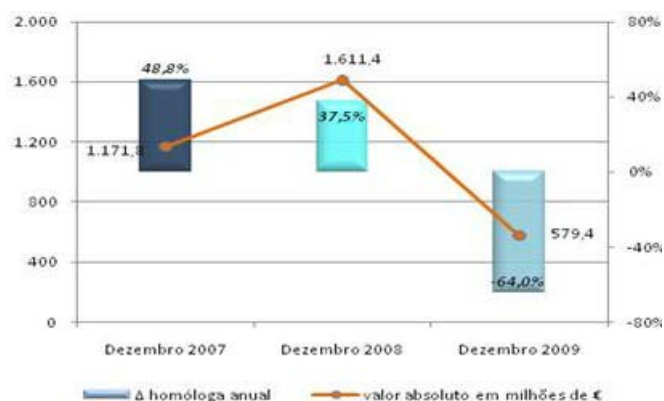


social (87,7%), equivalendo, em termos absolutos, a €1.680,8 milhões, montante que representou um grau de realização das despesas previstas de 94,8%.

#### A.4) Saldos de execução orçamental

A evolução dos saldos de execução efectiva global revelou um crescimento, de 2006 para 2007, na ordem dos 48,8% (€384,4 milhões), tendo esta grandeza, no período seguinte, apresentado novo incremento de cerca de 37,5%, traduzido num aumento, em valor absoluto, de €439,6 milhões. Por último, de 2008 para 2009, verificou-se um decréscimo de 64,0% que representou uma redução no saldo de €1.032,0 milhões.

Gráfico IV.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social



O crescimento verificado no saldo de execução efectiva ocorrido em 2006/2007 e 2007/2008 pode ser explicado por se ter registado um aumento das receitas da segurança social, resultante, no que respeita às contribuições e quotizações, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de os novos funcionários públicos terem passado a estar abrangidos pela segurança social (e não pela Caixa Geral de Aposentações, IP), de se ter verificado um aumento da eficácia do sistema ao nível da cobrança, e, ainda, de um maior esforço financeiro do Estado, dado que as “transferências do OE” subiram, de 2007 para 2008, 8,0%, aliado ao facto das receitas do IVA terem registado, no mesmo período, um incremento de 5,1%. Quanto às despesas da segurança social, verificou-se uma diminuição, provocada, em particular, pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões, quer quanto a grande parte das prestações, sendo de salientar, em 2008, a quebra verificada nas despesas com os subsídios de desemprego e de doença.

Situação contrária verificou-se em 2009, consequência de uma conjuntura económica adversa, que se reflectiu de forma duplamente negativa nas Contas da Segurança Social. Assim, com o forte aumento do desemprego verificado nesse ano e a deterioração das condições económicas de muitos agregados familiares, as despesas da segurança social sofreram um forte aumento face a 2008, destacando-se o verificado nas prestações de desemprego (30,6%), nas acções vocacionadas para a promoção do emprego e formação profissional (37,7%) e no “rendimento social de inserção” (19,3%). Por seu lado, as receitas, em particular as resultantes das “contribuições” das entidades empregadoras e as “quotizações” dos trabalhadores quase estagnaram, aumentando apenas 0,4%, enquanto o IVA social decresceu 0,4%, tendo, para colmatar as carências de financiamento do sistema, as transferências do OE crescido, face a 2008, 10,6%, ainda assim, insuficientes para evitar a quebra significativa do saldo de execução efectiva de 2009.

O sistema previdencial – repartição apresenta um saldo de execução efectiva de €27,4 milhões, registando um decréscimo relativamente a 2008 de 95,1%, enquanto o saldo da componente de capitalização se fixou em €823,6 milhões, 7,8% acima do apurado no ano transacto. O subsistema solidariedade registou um saldo negativo de €69,9 milhões, reflectindo uma variação homóloga negativa de 129,7%, o saldo do subsistema de protecção familiar apresentou-se nulo e, finalmente, o saldo do subsistema de acção social foi negativo em €201,6 milhões, reflectindo uma variação homóloga negativa de 289,9%.

**Quadro IV.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 2008	Saldo global de 2009	Δ% Homóloga 2009/2008
Previdencial – repartição	556 572,6	27 360,7	(95,1%)
Previdencial – capitalização	764 210,3	823 591,3	7,8%
Solidariedade	235 819,8	(69 935,5)	(129,7%)
Protecção familiar	(51 392,3)	0,0	100,0%
Sistema de acção social	106 158,4	(201 640,2)	(289,9%)
<b>Total</b>	<b>1 611 368,8</b>	<b>579 376,3</b>	<b>(64,0%)</b>

Fonte: Mapas de execução orçamental.

## A.5) Cumprimento da lei do financiamento

As normas relativas ao financiamento do sistema de segurança social encontram-se consubstanciadas no capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, estabeleceu o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social, entrando este modelo em vigor, como já anteriormente referido, em 1 de Janeiro de 2008. A mudança legislativa levada a cabo teve como finalidade, segundo o preâmbulo do supracitado diploma, “(...) tornar mais transparente e rigorosa a gestão financeira do sistema, pela delimitação precisa das responsabilidades em matéria de financiamento que devem caber, por um lado, ao Estado nas transferências realizadas para a área não contributiva da segurança social e, por outro, aos trabalhadores e entidades empregadoras que, através do pagamento de contribuições sociais, suportam os encargos com o sector contributivo.”, acrescentando que ficam, desta forma, estabelecidas “(...) duas formas de financiamento: uma primeira, do sistema de protecção social de cidadania, através de transferências do Orçamento do Estado e da consignação de receitas fiscais; outra, do sistema previdencial, através das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras.”.

As normas relativas ao financiamento da segurança social encontram-se, porém, dispersas por diversos diplomas: Lei de bases da segurança social<sup>1</sup>, no que respeita às formas de financiamento; Lei do enquadramento orçamental<sup>2</sup>, no que toca, especificamente, à forma como se deve proceder na execução do respectivo orçamento; Lei do orçamento, na medida em que autoriza o Governo a por em prática as suas opções políticas para cada ano em concreto; e, finalmente, no diploma que estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social<sup>3</sup>.

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

<sup>1</sup> Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

<sup>2</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.



normas cuja letra e alcance parecem ambíguas e/ou conflitantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e não constantes da LEO, e da LOE, de que se apontam, a título meramente exemplificativo “*Os excedentes anuais do sistema de segurança social*”.

No que respeita às formas de financiamento de cada uma das componentes do sistema previdencial e de cada um dos subsistemas do sistema de protecção social de cidadania realizou-se, à semelhança do efectuado no ano precedente, uma análise no sentido de se aferir do cumprimento do disposto 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 LOE para 2009, tendo-se, em termos genéricos, concluído que foram cumpridas as disposições legais incluídas nos citados diplomas, com excepção da afectação das receitas consignadas.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Legalidade e regularidade

Como se referiu, da análise e interpretação do preceituado pelos diplomas que estabelecem as normas relativas ao financiamento da segurança social resultam inúmeras incongruências, existindo normas cuja letra e alcance se afiguram ambíguas e/ou conflitantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007 e que não constam da LEO e da Lei do Orçamento do Estado, de que se destaca, a título meramente exemplificativo, “*Os excedentes anuais do sistema de segurança social*”<sup>1</sup>.

#### Recomendação 50 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação formulada no parecer anterior à Assembleia da República e ao Governo para 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.*

Em 2009, à semelhança do verificado no ano transacto, as receitas provenientes do IVA foram apenas afectas ao subsistema de protecção familiar, não se verificando assim o total cumprimento do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, dado que esta disposição legal atribui aquela receita ao subsistema de solidariedade e ao subsistema de protecção familiar. De referir, no entanto, que com a publicação da LOE para 2010<sup>2</sup> esta situação ficou sanada com a atribuição das citadas receitas apenas ao subsistema de protecção familiar.

### B.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

O valor da receita de “rendimentos” encontra-se subavaliado em €5.954,2 milhares, relativos ao imposto retido na receita proveniente de dividendos e participação nos lucros de sociedades, dado que os valores de receita reflectidos no mapa de fluxos de caixa e no mapa de controlo orçamental encontram-se deduzidos do valor do imposto retido. Concomitantemente a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este procedimento viola o princípio da não compensação estabelecido

<sup>1</sup> A receita em causa, com a extensão prevista na alínea e) do artigo 17.º 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.

<sup>2</sup> Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, que veio dar nova redacção aos n.ºs 1 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

pelo artigo 6.º da LEO. O Tribunal em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 e na auditoria integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP formulou uma recomendação<sup>1</sup> no sentido de alteração do procedimento contabilístico com vista ao cumprimento do princípio da não compensação, tendo o Instituto solicitado parecer à DGO sobre a forma de contabilização, o qual ainda não lhe foi disponibilizado.

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. No âmbito do contraditório, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP informou que “(...) *se encontra definido o respectivo plano de contabilização, requerendo-se, contudo, uma avaliação exaustiva de todas as transacções automáticas existentes no SIF, devendo essa avaliação estender-se às interconexões com outros sistemas informáticos*”.

#### **Recomendação 51 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera as recomendações formuladas no Parecer anterior 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 estabelecida no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental;*
- b) Que se conclua a avaliação com vista a alterar 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 sejam 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 52 – PCGE/2009**

*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.*

Não obstante o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP já tenha procedido, em Dezembro de 2009, à correcção da contabilização das menos-valias realizadas, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal no Parecer de 2008, o montante de €6.726,4 milhões de receita cobrada de “activos financeiros” ainda se encontra sobreavaliado em €386,9 milhões, por força da metodologia de contabilização que vinha sendo seguida.

---

<sup>1</sup> Recomendação 65-PCGE/2008 e Recomendação n.º 15-Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



## B.3) Economia, eficiência e eficácia

Em 2009 voltou a verificar-se que algumas das receitas arrecadadas provenientes da alienação de imóveis não foram transferidas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social logo após a sua arrecadação. Assim, as receitas arrecadadas em Dezembro de 2008, no montante de €1.073,1 milhares, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e as arrecadadas entre Abril e Junho de 2008, no valor de €251,0 milhares, pelo Centro Regional de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira, só foram transferidas para aquele Fundo em Julho de 2009.

### Recomendação 53 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e em Pareceres anteriores no sentido de que todas as receitas provenientes de alienação de imóveis sejam transferidas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social logo após a sua arrecadação.*

## B.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Em 2009 a contabilização da receita de contribuições e quotizações foi realizada na sua maioria através de meios automáticos, salientando-se a melhoria verificada no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP que iniciou, neste ano, o encerramento dos períodos contabilísticos. No entanto, apesar deste facto, a contabilização desta receita através de meios automáticos continua a apresentar uma percentagem muito elevada (91,8%) de montantes cobrados pelas entidades receptoras que 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.

### Recomendação 54 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação no sentido de se 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.*

## 4.3 – 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 das diversas instituições que fazem parte do universo do sistema de segurança social, e que, em 2009, 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 7 sobre a Caixa Geral de Aposentações, IP).

### A) Visão Global

As operações de consolidação em 2009 tiveram por base os 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 12/2009, de 21 de Dezembro, como entidade legalmente responsável pela elaboração da conta consolidada<sup>1</sup>.

### **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 (subsídio de desemprego).

Embora o sistema aplicacional Sistema de informação financeira<sup>2</sup>, utilizado pela segurança social, contenha um módulo de consolidação (EC-CS – Consolidação financeira), o processo de consolidação da Conta da Segurança Social de 2009 ainda decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, com recurso à folha de cálculo Excel, não obstante se terem registado no exercício de 2009, conforme resulta da nota 41.6.2 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas, progressos muito significativos no referido módulo, tais como:

- ◆ Foi possível obter directamente do Sistema de informação financeira os balancetes das contas individuais e respectivas demonstrações financeiras das instituições da Região Autónoma dos Açores, expurgando os valores referentes ao orçamento regional;
- ◆ Foi possível obter o balanço e a demonstração de resultados consolidados da Região Autónoma dos Açores, conquanto tal só se tenha concretizado já no decurso do mês de Junho de 2010;
- ◆ Os balancetes da Caixa de Previdência de Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP foram considerados no módulo EC-CS;
- ◆ No ecrã de consolidação EC-CS encontram-se identificados os movimentos previstos de anulação de saldos e operações recíprocas.

### **A.2) Balanço consolidado**

#### **A.2.1) Evolução da situação económico-financeira**

O balanço da Segurança Social relativo ao triénio 2007-2009, 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 2009.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> O sistema SIF é composto pelos seguintes módulos que se encontram integrados, permitindo uma gestão efectiva dos processos contabilísticos-financeiros: IS-PS – Controlo e gestão orçamental; FI – Contabilidade geral; CO – Contabilidade analítica; MM – Gestão de compras, materiais e bens armazenáveis; AA – Gestão de imobilizado; TR e TR-LO – Gestão de tesouraria; EC-CS – Consolidação financeira; IPSS – Gestão das IPSS; IS-RE – Gestão imobiliária.



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Quadro IV.2 – SS – Evolução da situação patrimonial da Segurança Social

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2007	2008	2009		Variação 2008/07		Variação 2009/08	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
<b>Activo Líquido</b>								
Imobilizado	532 939,8	458 456,9	517 898,3	3,8	(74 482,9)	(14,0)	59 441,4	13,0
Existências	1 734,9	2 123,8	2 135,8	0,0	388,9	22,4	12,0	0,6
Dívidas de Terceiros	1 687 836,5	1 656 475,6	2 066 459,7	15,3	-	-	409 984,1	24,8
Dívidas de Terceiros (valor corrigido)	1 772 355,9	-	-	-	(115 880,3)	(6,5)	-	-
Disponibilidades	9 131 721,1	10 087 474,6	10 737 509,5	79,7	955 753,5	10,5	650 034,9	6,4
Acréscimos e Diferimentos	158 562,6	242 613,2	149 259,0	1,1	84 050,6	53	(93 354,2)	(38,5)
<b>Total (publicado na CGE)</b>	<b>11 512 794,9</b>	<b>12 447 144,1</b>	<b>13 473 262,3</b>	<b>100</b>	<b>934 349,2</b>	<b>-</b>	<b>1 026 118,2</b>	<b>8,2</b>
<b>Total (valor corrigido)</b>	<b>11 597 314,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>849 829,8</b>	<b>7,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Fundos Próprios</b>	<b>10 870 881,6</b>	<b>11 638 185,6</b>	<b>12 312 108,5</b>	<b>91,4</b>	<b>767 304,0</b>	<b>7,1</b>	<b>673 922,9</b>	<b>5,8</b>
Património	9 701 676,1	8 904 692,5	9 602 543,6	71,3	(796 983,6)	(8,2)	697 851,1	7,8
Ajustamentos de partes de capital em empresas	229,6	229,6	0,0	0,0	0,0	0,0	(229,6)	(100,0)
Reservas de reavaliação	7 354,4	2.642,3	2 642,3	0,0	(4 712,1)	(64,1)	0,0	0,0
Reservas	1 076 816,7	1 080 837,1	1 079 914,7	8,0	4 020,4	0,4	(922,4)	(0,1)
Resultados transitados	(1 386 468,5)	(1 037 996,4)	962 254,1	7,1	348 472,1	(25,1)	2 000 250,5	192,7
Resultado líquido do exercício	1 471 273,3	2 687 780,5	664 753,8	4,9	1 216 507,2	82,7	(2 023 026,7)	(75,3)
<b>Passivo</b>	<b>726 428,7</b>	<b>808 958,5</b>	<b>1 161 153,8</b>	<b>8,6</b>	<b>82 529,8</b>	<b>11,4</b>	<b>352 195,3</b>	<b>43,5</b>
Provisões para riscos e encargos	117,1	117,1	117,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívidas a Terceiros	156 025,5	261 330,1	374 365,8	2,8	-	-	113 035,7	43,3
Dívidas a Terceiros (Valor corrigido)	240 549,0	-	-	-	20 781,1	8,6	-	-
Acréscimos e diferimentos	485 766,6	547 511,3	786 670,9	5,8	61 744,7	12,7	239 159,6	43,7
<b>Total (publicado na CGE)</b>	<b>11 512 794,9</b>	<b>12 447 144,1</b>	<b>13 473 262,3</b>	<b>100</b>	<b>934 349,2</b>	<b>-</b>	<b>1 026 118,2</b>	<b>8,2</b>
<b>Total (valor corrigido)</b>	<b>11 597 314,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>849 829,8</b>	<b>7,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Conforme foi referido no Parecer de 2007, o balanço apresentado na Conta da Segurança Social desse mesmo ano foi objecto de uma correcção à subavaliação do activo e do passivo, no montante de €84,5 milhões, ainda não publicada<sup>1</sup>, efectuada pela própria segurança social. 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 CGE apresentada à Assembleia da República.

Relativamente à evolução do balanço no período considerado, assinala-se o seguinte:

- ◆ Em 31 de Dezembro de 2009, o património da Segurança Social, avaliado através do activo líquido total, ascendia a €13.473,3 milhões. O acréscimo de 8,2%, relativamente ao período homólogo anterior que, em termos absolutos, ascendia a €1.026,1 milhões, resultou, essencialmente, do efeito conjugado do aumento verificado nas “disponibilidades”, na quantia de €650,0 milhões (6,4%), nas “dívidas de terceiros”, no montante de €410,0 milhões (24,8%), e no “imobilizado”, no valor de €59,4 milhões (13%), e da diminuição do valor dos “acréscimos e diferimentos” de €93,5 milhões (38,5%);
- ◆ O cômputo dos elementos patrimoniais que compõem os fundos próprios, em 31 de Dezembro de 2009, cifrou-se em €12.312,1 milhões, correspondendo-lhe um acréscimo de 5,8%, relativamente ao valor apurado no final de 2008 (€11.638,2 milhões). O referido acréscimo resultou, essencialmente, da melhoria verificada no “património” de €697,9 milhões, dado que

<sup>1</sup> 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 17/07/2008.



o acréscimo significativo dos “resultados transitados” (€2.000,3 milhões) foi absorvido pelo decréscimo ocorrido na conta “resultado líquido” (€2.023,0 milhões);

- ◆ O passivo, que totalizou €1.161,2 milhões, regista um aumento de 43,5% face a 2008, principalmente à custa do agravamento das responsabilidades com terceiros, ocorrido na conta “outros credores”, no valor de cerca de €131,0 milhões (70%) e da especialização do exercício nas contas de “proveitos diferidos” que exibem um acréscimo de €0,2 milhões (44,3%).

Os elementos do activo, dos fundos próprios e do passivo encontram-se, em regra, valorizados segundo os critérios de valorimetria previstos no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social. Constitui derrogação daqueles critérios o Normativo de Valorimetria aplicável à carteira de activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, e a valorização de alguns edifícios a €1,0 no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

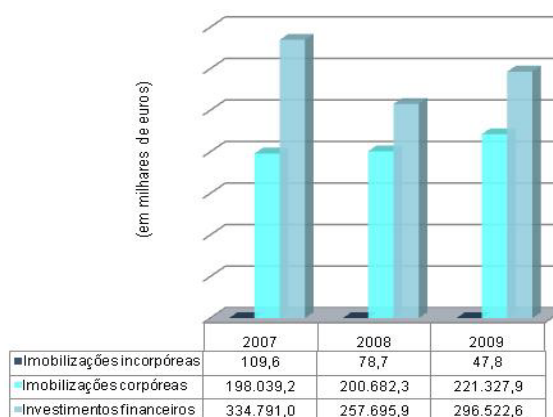
A situação patrimonial da segurança social, reportada a 31 de Dezembro de 2009, manteve na sua estrutura uma composição semelhante à dos anos anteriores, isto é, os fundos próprios sustentam o conjunto dos meios utilizados no desempenho da sua actividade, assistindo-se neste ano, relativamente a 2008, a um aumento de 8,2% no activo e de 43,5% no passivo, que representa 8,6% no total do balanço, situação que, em termos relativos, representa um agravamento face à estrutura destas componentes nas Contas da Segurança Social dos anos anteriores. Contudo, em termos absolutos, o aumento do activo líquido (€1.062,2 milhões) é quase 3 vezes superior à do passivo (€352,2 milhões).

#### A.2.1.1) Activo

##### A.2.1.1.1) Imobilizado

Em 2009, verificou-se que as “imobilizações incorpóreas” e as “imobilizações corpóreas”, depois de deduzidas as amortizações, registaram variações negativas (39,3%) e positivas (10,3%), respectivamente, e que os “investimentos financeiros”, líquidos de amortizações e provisões, registaram uma variação positiva de 15,1%, evolução que se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico IV.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido



Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.



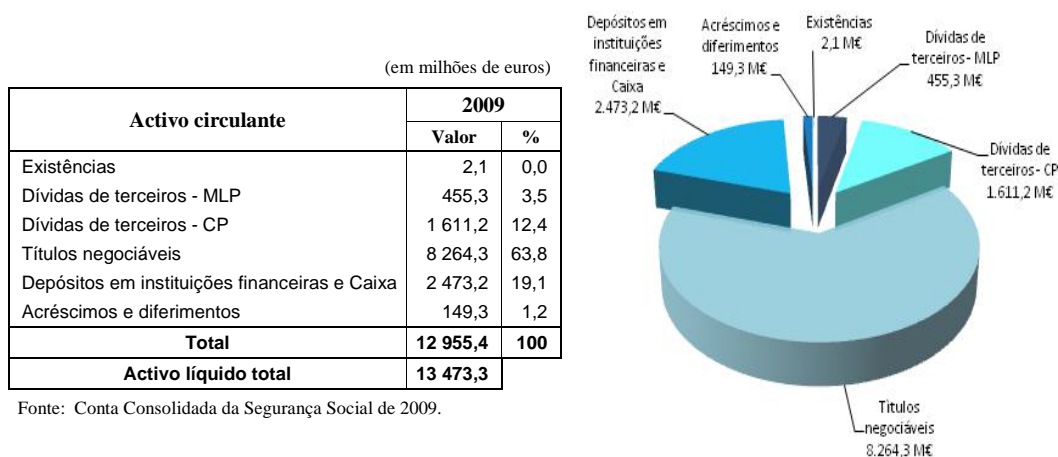
O imobilizado encontra-se, em regra, valorizado ao preço de aquisição ou de produção, sendo aplicada a Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril, com excepção dos investimentos financeiros do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, cujo critério é o do justo valor, e de 6 imóveis do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, que se encontram valorizados a €1,0.

A conta mais representativa do imobilizado corpóreo, em termos líquidos, foi a de “edifícios e outras construções”, com 60,6%, e a dos investimentos financeiros foi a de “partes de capital” com 72,6%.

#### A.2.1.1.2) Circulante

O activo circulante, correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, representa 96,2% do activo líquido consolidado da segurança social em 2009. Destacam-se neste conjunto de activos os “títulos negociáveis”, com um peso de 63,8%, os “depósitos em instituições financeiras e caixa”, com 19,1%, e as “dívidas de terceiros”, com 15,9%, não apresentando as restantes massas patrimoniais expressão relevante. Os referidos activos assumem a imagem constante dos quadro e gráfico seguintes.

Gráfico IV.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante



#### A.2.1.1.2.1) Terceiros

A classe “terceiros”, em 2009, representou 35,9% no activo circulante em termos brutos do balanço, tendo sido, em 2007, objecto de alteração da política contabilística que lhe está associada<sup>1</sup>, apresentando a seguinte estrutura a 31 de Dezembro de 2009.

<sup>1</sup> 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.

**Quadro IV.3 – SS – Dívidas de terceiros**

(em milhares de euros)

Terceiros	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
Dívidas de terceiros – Médio e longo prazo	4 849 611,0	4 394 310,1	455 300,8
Dívidas de terceiros – Curto prazo	1 776 884,2	165 725,4	1 611 158,9
<b>Total</b>	<b>6 626 495,2</b>	<b>4 560 035,5</b>	<b>2 066 459,7</b>
<b>Varição 2009/2008</b>	<b>26,2%</b>	<b>26,9%</b>	<b>24,8%</b>

Fonte: Relatório Analítico da CSS de 2009.

Em 2009, tal como em 2008, verificou-se um aumento das dívidas de terceiros, na ordem dos 26,2% (€1.377,2 milhões) em termos brutos que compara com um aumento de 24,4% em 2008 e um aumento de 24,8% em termos líquidos, quando no ano anterior tinha sofrido uma redução de 6,5%.

Em 31 de Dezembro de 2009, o valor global bruto das “dívidas de terceiros” ascendeu a €6.626,5 milhões, correspondendo 73,2% a dívidas de médio e longo prazo (22,0% em termos de activo líquido) e 26,8% a dívidas de curto prazo (78,0% em termos de activo líquido), situação que indicia que a generalidade das dívidas relevadas como médio e longo prazo têm uma antiguidade superior a 2 anos, dado que se encontram provisionadas em 90,6%, evidenciando desta forma um elevado risco de incobrabilidade.

No Quadro IV.4, apresenta-se o conjunto de contas que integram o grupo patrimonial “Terceiros”, segundo a sua natureza e evolução no período de 2007-2009.

**Quadro IV.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros**

(em milhares de euros)

Contas	2007	2008	2009			
			Activo bruto	Provisões	Activo líquido	
					Valor	%
Empréstimos concedidos	102,2	11,9	11,9	0,0	11,9	0,0
Clientes c/c	59,1	38,1	3,6	0,0	3,6	0,0
Contribuintes c/c	680 720,2	476 672,3	396 603,3	0,0	396 603,3	19,2
Utentes	299,3	380,2	766,8	0,0	766,8	0,0
Clientes, contribuintes e utentes - Títulos a receber	718,1	718,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	190 144,0	256 588,9	4 519 747,3	4 108 292,6	411 454,7	19,9
Devedores pela execução do orçamento	1 263,5	494,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações sociais a repor	240 471,8	190 302,0	531 369,6	390 550,5	140 819,1	6,8
Outros devedores	658 571,4	731 266,6	1 177 989,7	61 192,4	1 116 797,3	54,0
Outras dívidas de terceiros	6,4	2,8	3,0	0,0	3,0	0,0
<b>Total</b>	<b>1 772 356,0</b>	<b>1 656 475,6</b>	<b>6 626 495,2</b>	<b>4 560 035,5</b>	<b>2 066 459,7</b>	<b>100</b>
<b>Varição homóloga (%)</b>	<b>(44,2)</b>	<b>(6,5)</b>			<b>24,7</b>	
<b>Activo líquido total</b>	<b>11 597 314,3</b>	<b>12 447 144,1</b>			<b>13 473 262,3</b>	
<b>% / Activo líquido total</b>	<b>15,3</b>	<b>13,3</b>			<b>15,3</b>	

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, foram reconhecidas pela primeira vez dívidas de cobrança duvidosa de contribuintes e constituídas as respectivas provisões, dando assim cumprimento ao princípio da prudência. O quadro seguinte evidencia a sua evolução no triénio em análise.



*Handwritten signature*

**Quadro IV.5 – SS – Dívida de contribuintes**

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
212 – Contribuintes c/c	680 720,2	476 672,3	396 603,3	(204 047,9)	(30,0)	(80 069,0)	(16,8)
21812 – Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa	308,3	308,3	77 094,4	0,0	0,0	76 786,1	24.906,3
21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa	2 190 704,5	3 260 274,6	4 123 608,2	1 069 570,1	48,8	863 333,6	26,5
2142 – Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	0,0	0,0	0,0	(718,1)	(100,0)
<b>Total no Activo bruto</b>	<b>2 872 451,1</b>	<b>3 737 973,3</b>	<b>4 597 305,9</b>	<b>865 522,2</b>	<b>30,1</b>	<b>859 332,6</b>	<b>23,0</b>
<b>Provisões para cobrança duvidosa</b>	<b>2 002 227,8</b>	<b>3 004 466,3</b>	<b>3 789 732,2</b>	<b>1 002 239,5</b>	<b>50,1</b>	<b>785 266,9</b>	<b>26,1</b>
<b>Total do Activo líquido</b>	<b>870 223,3</b>	<b>733 507,0</b>	<b>807 573,7</b>	<b>(136 716,3)</b>	<b>(15,7)</b>	<b>74 067,7</b>	<b>10,1</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Em termos brutos, estas dívidas apresentam um constante aumento, embora seja visível um ligeiro abrandamento no ritmo de crescimento. Destaque para a evolução das provisões constituídas, cujo valor em 2008 registou um acréscimo de 50,1% e em 2009 de 26,1%. Não obstante esta quebra no crescimento verificada em 2009, o valor da dívida em termos líquidos tem vindo a apresentar uma expressão financeira menos representativa, uma vez que o valor provisionado tem mantido uma tendência de crescimento, representando, relativamente ao total destas dívidas, 69,7% em 2007, 80,4% em 2008 e 82,4% em 2009.

A instituição mais representativa nesta componente é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, com 90,2% (€4.147,2 milhões) do total, registando um acréscimo de 26,5%, face a 2008, dos quais €3.968,7 milhões estão registados em cobrança duvidosa (95,7%), que se encontram provisionados em 90,3%, o que denota que a antiguidade da maioria das dívidas é superior a 2 anos.

Verificou-se uma redução no valor em dívida do sector público administrativo, relativamente ao ano anterior, de 20,2%, cifrando-se em 3.864,8 milhares em 2009, tendo 49% dessa dívida antiguidade superior a 5 anos. A Secção de Processo Executivo do Porto é a que possui o valor em dívida mais elevado deste sector, representando cerca de 42,9%, seguindo-se a Secção de Processo de Lisboa com 25,6%.

Foram consideradas prescritas dívidas no valor de cerca de €27,5 milhões, sendo que o maior volume pertence às Secções de Processo Executivo de Lisboa (25,1%) e de Leiria (24,1%).

- ◆ As dívidas de clientes registaram um acréscimo muito significativo em 2009, quando comparado com o período homólogo de 2008, conforme se visualiza no quadro seguinte.

**Quadro IV.6 – SS – Dívidas de clientes**

(em milhares de euros)

Divida de clientes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
211 – Clientes c/c	59,1	38,1	3,6	41,7	109,5
21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa	254,6	26,0	557,2	583,2	2 242,1
21821 – Cobranças em litígio - Clientes de cobrança duvidosa	0,0	0,0	316 608,4	316 608,4	-
<b>Total</b>	<b>313,7</b>	<b>64,1</b>	<b>317 169,2</b>	<b>317 233,3</b>	<b>495 117,1</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Este acréscimo resultou essencialmente do facto de as dívidas resultantes de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador por motivos de insolvência ou situação económica difícil passarem a ser registadas na conta de clientes, abandonando-se o registo que vinha sendo efectuado em outros devedores, na sequência de uma recomendação formulada pelo Tribunal de Contas na auditoria financeira realizada ao Fundo de Garantia Salarial<sup>1</sup>. Salienta-se que estas dívidas têm associado um elevado risco de incobrabilidade, sendo provisionadas a 100%, situação que constitui derrogação aos princípios consignados no Plano oficial de contabilidade das instituições de solidariedade e de segurança social, devidamente divulgada no anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

- ◆ As dívidas de “utentes” patenteiam um crescimento ao longo do triénio, sendo mais acentuado de 2008 para 2009, com cerca de 48,2% (27,0% de 2007 para 2008). O quadro infra espelha o valor destas dívidas que se encontram classificadas em conta corrente e em dívidas de cobrança duvidosa.

**Quadro IV.7 – SS – Dívidas de utentes**

(em euros)

Dívida de Utentes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
<b>213 – Utentes c/c</b>	<b>299 295,28</b>	<b>380 225,29</b>	<b>766 791,28</b>	<b>386 565,99</b>	<b>101,7</b>
2131 – Por utilização de equipamentos sociais	167 450,40	193 375,65	542 993,59	349 617,94	180,8
2132 – Por funcionamento de actividades de amas	88 177,76	58 541,51	92 681,36	34 139,85	58,3
2133 – Por colocação em famílias de acolhimento	43 096,46	127 398,06	130 048,95	2 650,89	2,1
2138 – Por outros	570,66	910,07	1 067,38	157,31	17,3
<b>21813 – Cobranças em atraso – Utentes de cobrança duvidosa</b>	<b>1 105 244,88</b>	<b>1 404 176,16</b>	<b>1 877 668,14</b>	<b>473 491,98</b>	<b>33,7</b>
218131 – Por utilização de equipamentos sociais	236 324,48	342 113,49	573 223,95	231 110,46	67,6
218132 – Por funcionamento de actividades de amas	215 888,71	304 042,15	379 960,10	75 917,95	25,0
218133 – Por colocação em famílias de acolhimento	137 306,88	242 269,98	408 392,28	166 122,30	68,6
218138 – Por outros	515 724,81	515 750,54	516 091,81	341,27	0,1
<b>21823 – Cobranças em litígio – Utentes de cobrança duvidosa</b>	<b>1 486,39</b>	<b>1 486,39</b>	<b>1 486,39</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>
<b>Total</b>	<b>1 406 026,55</b>	<b>1 785 887,84</b>	<b>2 645 945,81</b>	<b>860 057,97</b>	<b>48,2</b>

Fonte: SIF.

Em 2009, 71,0% das dívidas de utentes foram consideradas de cobrança duvidosa, encontrando-se provisionadas em cerca de 74,2% (€1.402,3 milhares). Das diversas subcontas que compõem a conta de “utentes”, destaque para a conta corrente e a conta de cobrança duvidosa de “utentes por utilização de equipamentos sociais” que apresentaram os crescimentos mais significativos relativamente ao ano anterior, que ascenderam a €349,6 milhares (180,8%) e €231,1 milhares (67,6%), respectivamente.

- ◆ O balanço consolidado relevava até 2008 saldos na conta “251 – devedores pela execução do orçamento” na quase totalidade do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Em 2009 a conta “devedores pela execução do orçamento” não registou qualquer valor, dado que o Instituto passou a adoptar subcontas da conta “26 – outros devedores e credores” para registo das operações anteriormente relevadas inadequadamente na conta “25 – devedores e credores pela

<sup>1</sup> Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



execução do orçamento”, acolhendo assim a recomendação do Tribunal de Contas formulada em sede de Parecer sobre a Conta de 2008.

- ◆ O valor das prestações sociais a repor, em termos brutos, tem vindo a registar crescimentos moderados ao longo do triénio (6,1% de 2007 para 2008 e 9,2% de 2008 para 2009). No entanto, em termos líquidos, observou-se um decréscimo, no mesmo período, de 20,9% e 26,0%, respectivamente, o que denota uma fraca recuperação de dívida antiga, não obstante a evolução ocorrida nestes últimos anos, designadamente, através de deduções de valores em dívida em prestações pagas aos beneficiários. O quadro seguinte espelha a evolução referida.

**Quadro IV.8 – SS – Dívidas de prestações sociais a repor**

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
265 - Prestações sociais a repor c/c	177 230,4	54 660,5	69 905,2
2652 - Prestações sociais a repor – Cobrança duvidosa	281 342,3	431 948,5	461 464,4
<b>Total</b>	<b>458 572,7</b>	<b>486 609,0</b>	<b>531 369,6</b>

Fonte: SIF e CSS de 2007 a 2009.

O Instituto da Segurança Social, IP foi a instituição com maior expressão financeira, em prestações sociais a repor, assumindo, em 2009, 97,6% do valor total, dado tratar-se da instituição processadora das prestações sociais do Continente, com excepção dos grupos de beneficiários ainda incluídos na esfera de actuação das caixas de previdência ainda não integradas. As prestações sociais com o volume de valores a repor mais elevado, em 2009, foram o “subsídio de desemprego/subsídio social de desemprego” e o “rendimento mínimo garantido/rendimento social de inserção” que representaram 34,2% e 15,3%, respectivamente, do valor total em dívida.

- ◆ Os “outros devedores” mantiveram um crescimento estável ao longo do triénio (15,3% de 2007 para 2008 e 15,4% de 2008 para 2009). Em 2009 verificou-se que o montante em dívida, de €1.178 milhões, era maioritariamente de curto prazo (76,4%), situação inversa à verificada em todos os grupos de contas até aqui analisadas, cuja preponderância foram as dívidas de longo prazo. As dívidas de cobrança duvidosa representaram apenas 6,4% do valor total em dívida, não obstante as dívidas de médio e longo prazos representarem 23,6% do activo bruto, situação que resultou da relevação na conta de outros devedores de dívidas do Estado e de outros entes públicos, as quais, nos termos do Plano oficial de contabilidade das instituições de solidariedade e de segurança social, não são consideradas de cobrança duvidosa. As provisões no seu conjunto representaram 81,6% do valor total das dívidas de cobrança duvidosa. As provisões constituídas para fazer face a dívidas de longo prazo corresponderam a 90,3% do total destas dívidas, o que revela que a maioria das mesmas tem uma antiguidade superior a dois anos.

**Quadro IV.9 – SS – Dívidas de outros devedores**

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
262+263+267+268 - Outros devedores c/c	662 980,5	719 089,4	1 102 968,3
268998 - Outros devedores – Cobrança duvidosa	221 796,4	302 250,4	74 973,3
<b>Total no SIF</b>	<b>884 776,8</b>	<b>1 021 339,8</b>	<b>1 177 941,6</b>
Diferença - Verbete n.º 17 e n.º 18	-	-	48,1
<b>Total na CSS</b>	<b>884 776,8</b>	<b>1 021 339,8</b>	<b>1 177 989,7</b>
Provisões	226 205,5	290 073,2	61 192,4
Activo líquido	658 571,3	731 266,6	1 116 797,3
<b>Varição Activo bruto (2009/2007)</b>			<b>33,1%</b>
<b>Varição Activo líquido (2009/2007)</b>			<b>69,6%</b>

Fonte: Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas e Dossier de consolidação.

Salienta-se que, em 2009, quer o aumento de dívidas em conta corrente quer o decréscimo nas dívidas de cobrança duvidosa reflectiram, essencialmente, a alteração dos registos já anteriormente referidos e que vinham sendo efectuados até 2008 na conta “259 – devedores e credores pela execução do orçamento” e os que deixaram de integrar a conta “outros devedores” e passaram a integrar a conta “21- clientes” a partir de 2009, respectivamente, na sequência de recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas.

**A.2.1.1.2.2) Disponibilidades**

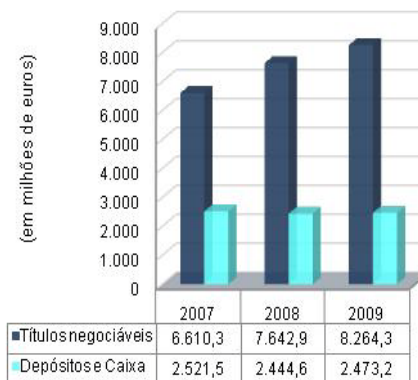
O grupo patrimonial de “disponibilidades” constituiu-se como o grupo hegemónico do activo líquido representando 79,7% do total, ascendendo em 2009 a €10.737,5 milhões e apresentava a seguinte composição em 31 de Dezembro de 2009.

**Gráfico IV.6 – SS – Evolução de disponibilidades**

(em milhões de euros)

Disponibilidades	2009	
	Valor	%
<b>Títulos negociáveis</b>	8 264,3	77,0
Acções	1 340,1	12,5
Obrigações e títulos de participação	122,9	1,1
Títulos da dívida pública	6 116,4	57,0
Outros títulos	9,5	0,1
Outras aplicações de tesouraria	675,4	6,3
<b>Depósitos em instituições financeiras e Caixa</b>	<b>2 473,2</b>	<b>23,0</b>
Depósitos em instituições financeiras	2 467,8	23,0
Caixa	5,4	0,0
<b>Total</b>	<b>10 737,5</b>	<b>100</b>

Fonte: Conta da Segurança Social de 2009.



Sobre as componentes classificadas como disponibilidades, salienta-se o seguinte:

- ◆ Os “títulos negociáveis” representaram 77,0% do total de disponibilidades do sistema, sendo totalmente detidos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, e constituídos por “títulos da dívida pública” e por “acções” em cerca de 74,0% e 16,2%, respectivamente;





- ◆ Os “depósitos em instituições financeiras” e “caixa” – a liquidez imediata do sistema – encontravam-se, na maior parte, na posse do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (65,7%), no cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do sistema de segurança social e 28,1% no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A sua análise permite concluir o seguinte:
  - ◇ Os “depósitos à ordem” representavam 63,5% (€1.567,6 milhões) do total dos “depósitos em instituições financeiras”, tendo maior expressão no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (€952,2 milhões, 60,7%) e no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (€547,4 milhões, 34,9%). Comparativamente com o período homólogo de 2008, a totalidade dos “depósitos à ordem” registaram um acréscimo de 111,2% (€825,6 milhões), o qual resulta, essencialmente, do efeito conjugado dos acréscimos verificados nestas entidades, 228,7% (€662,4 milhões) no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e 64,7% (215,0 milhões) no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, e do decréscimo registado na conta consolidada da Região Autónoma dos Açores (€40,1 milhões);
  - ◇ Os “depósitos a prazo” representavam cerca de 36,5% (€900,0 milhões) do total dos “depósitos em instituições financeiras” e, à semelhança dos “depósitos à ordem”, encontravam-se maioritariamente relevados no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social com cerca de 74,8% (€673,1 milhões) e no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social com 16,2% (€146,2 milhões). Em termos homólogos, relativamente ao ano anterior, o comportamento destas entidades é inversa. Assim, a primeira reduziu acentuadamente este tipo de aplicações (54,8%) enquanto a segunda acusou uma subida não muito significativa (17,9%);
  - ◇ A conta “caixa” representava apenas 0,2% do total das disponibilidades de liquidez imediata encontrando-se cerca de 77,3% à guarda do Instituto da Segurança Social, IP, seguindo-se o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (11%). Observou-se uma redução de cerca de 24,2%, relativamente ao total relevado em 2008, proporcionado, em grande parte, pelo Instituto da Segurança Social, IP.
- ◆ 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, no final de 2009, um portfólio de 20 aplicações financeiras, cujo montante ascendia a €673,1 milhões, aplicadas por períodos de imobilização que oscilaram entre os 6 e 57 dias, condição que, associada ao comportamento do mercado financeiro, permitiu obter uma taxa de rendibilidade média de 3,4%. Em termos comparativos, no final de 2008, as aplicações financeiras vivas, num total de €1.488,3 milhões, registaram uma taxa média de 6,7% para períodos entre os 19 e os 106 dias.

### A.2.1.1.2.3) Acréscimos e diferimentos

O quadro seguinte espelha o valor dos acréscimos e diferimentos ao longo do triénio de 2007 a 2009.



**Quadro IV.10 – SS – Acréscimos e diferimentos**

(em milhares de euros)

271 – Acréscimos de proveitos			272 – Custos diferidos		
2007	2008	2009	2007	2008	2009
151 408,5	238 964,9	145 402,7	7 154,1	3 648,3	3 856,3

Fonte: CSS de 2007 a 2009.

Os acréscimos de proveitos foram constituídos maioritariamente por juros a receber, ascendendo em 2009 a cerca de €112,7 milhões (77,5%), apresentando um decréscimo de 10,3% relativamente a 2008. A quase totalidade do valor especializado em 2009 encontrava-se registada a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (€111,5 milhões), sendo a sua maioria relativa a juros corridos proveniente de títulos de dívida pública e outros garantidos pelo Estado.

Relativamente aos custos diferidos, a parcela mais significativa foi a respeitante à conservação e reparação de edifícios próprios e arrendados com aproximadamente €2,5 milhões (64,3%), sendo que a instituição do perímetro de consolidação que deteve o valor mais representativo foi o Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira com €1,4 milhões.

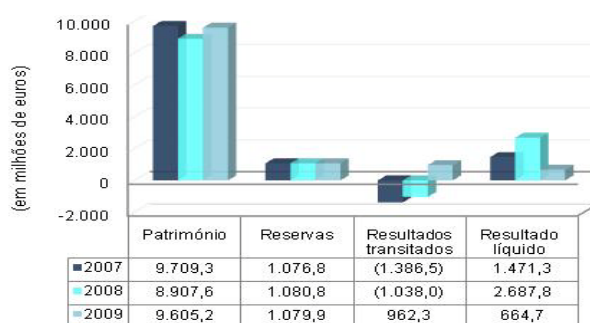
**A.2.1.2) Fundos Próprios e Passivo**

Os fundos próprios e o passivo da Conta da Segurança Social, em 31 de Dezembro de 2009, totalizavam €13.473,3 milhões, mais €1.026,1 milhões (8,2%) que em igual período do ano anterior. O maior acréscimo verificou-se no passivo (43,5%) que representava 8,6% do total daquelas duas grandezas.

**A.2.1.2.1) Fundos Próprios**

A evolução dos fundos próprios, em termos consolidados, no triénio 2007/2009 é a seguinte.

**Gráfico IV.7 – SS – Evolução dos Fundos Próprios**



Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

Os fundos próprios constituíram a componente dominante do segundo membro do balanço e registaram uma evolução positiva ao longo do triénio, embora o acréscimo observado em 2009 (5,8%) seja inferior ao registado no final de 2008 (7,1%). O acréscimo dos fundos próprios, em 2009, resultou, essencialmente, da variação positiva registada em “património” e das regularizações efectuadas na conta de “resultados transitados”, tendo sido atenuado pela variação negativa no



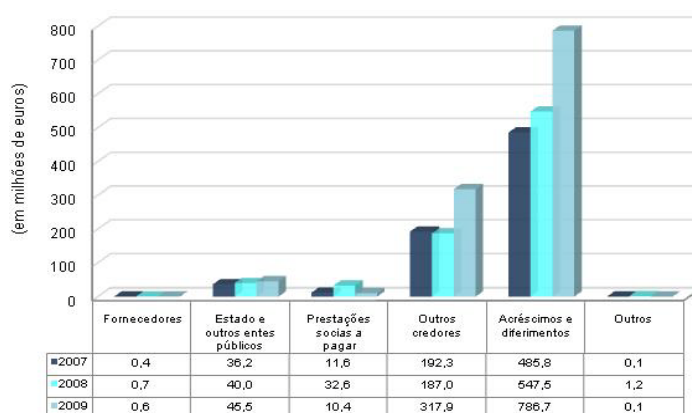
“resultado líquido do exercício”. Da análise às componentes dos fundos próprios salienta-se o seguinte:

- ◆ O “património” registou um decréscimo de 8,3% em 2008, relativamente a 2007, e um acréscimo de 7,8% em 2009, face ao período anterior. A preponderância desta componente é do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social que, em 2009, representou 83,7% do valor total, seguido do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, com 15,4%. Esta componente tem vindo a ser reforçada anualmente no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social por via da afectação de verbas provenientes de quotizações de trabalhadores por conta de outrem e de transferências da componente repartição do sistema previdencial de saldos do sistema e do produto da alienação de imóveis, tendo-se verificado em 2009 uma redução de cerca de €80,1 milhões resultante da desvalorização das acções da Portugal Telecom, SGPS, SA, ocorrida em 2002, situação que até 2008 vinha sendo reflectida em resultados transitados e que foi alterada na sequência de recomendação formulada pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008.
- ◆ As “reservas” apresentaram ligeiras variações ao longo do triénio (0,4% de 2007 para 2008 e 0,1% de 2008 para 2009). As “reservas legais” foram as mais relevantes, representando cerca de 93,0%, sendo o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP a instituição que registou os valores mais significativos (48,5%, em 2009), seguindo-se o Instituto da Segurança Social, IP (31,2%).
- ◆ Os “resultados transitados” apresentaram um saldo final credor de €962,3 milhões (contrariando a tendência que se mantinha desde 2005 até 2008, de resultados transitados negativos), com uma variação positiva de €2.000,3 milhões, em consequência da imputação dos resultados líquidos do exercício anterior e de outras regularizações efectuadas, com destaque para as valorizações de imóveis ocorridas no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, que se encontravam registados a €1,0, e no Instituto da Segurança Social, IP.
- ◆ Em 2009 o “resultado líquido do exercício” ascendeu a aproximadamente €664,8 milhões, evidenciando, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de €2.023,0 milhões, o que representa, em termos relativos, uma diminuição de 75,3%, que resultou, essencialmente, da evolução mais desfavorável dos resultados operacionais.

### A.2.1.2.2) Passivo

O passivo representou 8,6% do segundo membro do Balanço de 2009, (6,5% em 2008) e evidenciou um crescimento de 2,1 p.p., relativamente a 2008, ascendendo a €1.161,2 milhões. Em termos das suas componentes, a expressão financeira do passivo foi a seguinte.

Gráfico IV.8 – SS – Evolução do Passivo



Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

Em 2009, o total do passivo registou um acréscimo significativo de 43,5% em relação ao período homólogo de 2008, (11,4% em 2008 face a 2007). Da análise à natureza dos passivos salienta-se o seguinte:

- ◆ Os “outros credores” representavam o conjunto mais significativo das dívidas a terceiros (84,9%), registando um aumento na ordem dos 70,0% relativamente ao ano anterior, e incluíam, essencialmente, responsabilidades:
  - ◇ Com outros países relativamente a subsídios de doença e maternidade e outras prestações sociais, no montante de €71,8 milhões (registou um acréscimo de 83,3% quando comparado com 2008);
  - ◇ Resultantes de aquisições de instrumentos financeiros, no valor de €138,8 milhões, observando-se um acréscimo de €99,0 milhões relativamente a 2008;
  - ◇ Com instituições particulares de solidariedade social, no âmbito da Medida Apoio à Segurança de Equipamentos Sociais, na quantia de €21,8 milhões, manifestando um decréscimo de 17,2% face às responsabilidades registadas em 2008;
  - ◇ Com beneficiários por prestações sociais em prescrição, na quantia de €56,3 milhões, evidenciando um ligeiro decréscimo de 2,3% em relação ao ano anterior. As prestações sociais em prescrição constituem direitos dos beneficiários sobre as instituições de segurança social por valores que lhes foram disponibilizados mas não foram por si efectivamente recebidos, prescrevendo a favor daquelas instituições se, no prazo de cinco anos a partir da data em que são postos a pagamento, não forem reclamados.
- ◆ Os “acréscimos e diferimentos” representaram cerca de 67,7% do passivo, observando-se um aumento de 43,7% relativamente ao período homólogo anterior. No que respeita às duas componentes desta classe de passivos, constatou-se o seguinte:
  - ◇ Os “acréscimos de custos”, no montante de €77,0 milhões, incluíam maioritariamente a especialização de exercícios de “custos com pessoal” (férias, subsídio de férias e encargos sociais), que ascenderam a €44,2 milhões, e “diferenças de câmbio desfavoráveis”, no valor de €30,6 milhões, respeitantes a revalorizações negativas de contratos *forward* do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. No que respeita à variação relativamente ao período homólogo anterior, verificou-se que os primeiros exibem uma



ligeira redução (1,1%) enquanto os segundos patenteiam um aumento muito significativo, de 451,9% (€5,6 milhões em 2008);

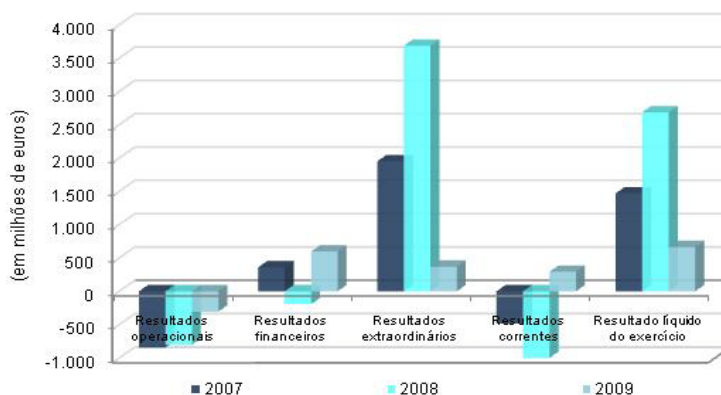
- Os “proveitos diferidos”, no valor de €709,6 milhões, foram constituídos, essencialmente, por importâncias recebidas pela segurança social provenientes dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (€413,5 milhões), que se destinaram a financiar projectos no âmbito da acção social, e de verbas recebidas do exterior – Fundo Social Europeu - (€224,2 milhões), para aplicação em subsídios à formação profissional, designadamente na componente do “Programa Operacional Potencial Humano” e do “Programa Operacional Assistência Técnica”. Sobre estas últimas verbas salienta-se o elevadíssimo acréscimo quando comparado com o ano anterior que, em termos relativos, ascenderam a 1.520,3% (€13,8 milhões em 2008).

### A.3) Demonstração de resultados

#### A.3.1) Evolução dos resultados no triénio 2007/2009

Para uma análise evolutiva, exhibe-se em termos gráficos a demonstração de resultados consolidados, no triénio 2007-2009, que apresenta a seguinte composição.

Gráfico IV.9 – SS – Evolução dos resultados da Conta da Segurança Social



Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

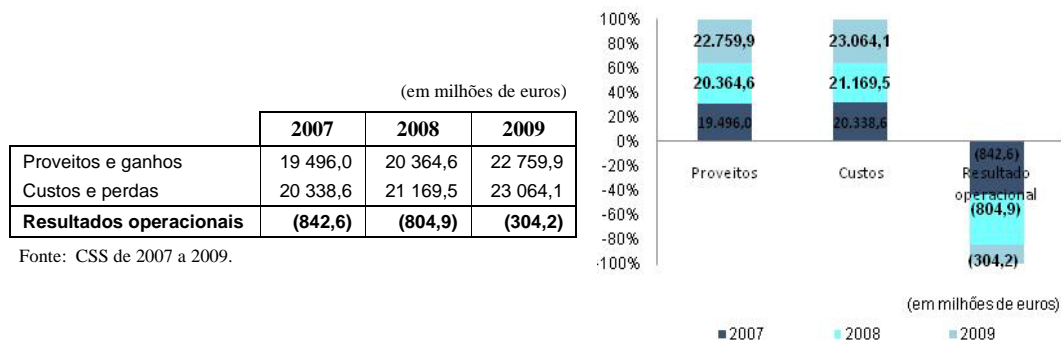
Nos pontos seguintes apresenta-se uma análise da estrutura dos proveitos e dos custos, sua evolução no triénio 2007-2009, e a decomposição por natureza das parcelas mais significativas que determinam o saldo credor da conta “88 – resultado líquido do exercício” no valor de €664,8 milhões. Para o apuramento do “resultado líquido do exercício” contribuíram, essencialmente, os resultados financeiros, na quantia de €598,3 milhões, e os resultados extraordinários, no valor de €370,6 milhões, compensando os resultados operacionais negativos no montante de €304,2 milhões.

#### A.3.1.1) Resultados operacionais

Em 2009, os resultados operacionais não obstante se apresentarem negativos em €304,2 milhões, reflectem uma variação positiva de 62,2% relativamente ao ano transacto. Esta variação é suportada pelo acréscimo de 11,8% nos proveitos e ganhos e de 8,9% nos custos e perdas operacionais.

O quadro e gráfico seguintes exibem a evolução da demonstração de resultados operacionais e das suas componentes no triénio 2007-2009.

**Gráfico IV.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais**



No que respeita aos “proveitos e ganhos”, destaca-se o seguinte:

- ◆ Os “impostos e taxas” representaram, em 2009, 63,7% do total dos proveitos, totalizando €14.508,6 milhões e foram constituídos maioritariamente por contribuições e quotizações (95,1%) e pela receita consignada à segurança social proveniente do IVA (4,7%), evidenciando um acréscimo de 10,0% relativamente ao período homólogo anterior. Para este acréscimo contribuiu a correcção da parametrização da aplicação informática em 2009, permitindo que as declarações de remunerações recebidas, nos termos legais, em Janeiro, mas com referência ao mês de Dezembro do ano anterior, fossem contabilizadas como proveitos operacionais, ao invés do que ocorreu nos anos de 2007 e 2008, em que foram registados como proveitos extraordinários, o que levou o Tribunal a formular uma recomendação no sentido de que a contabilização se efectuasse em contas adequadas, recomendação acolhida no exercício em análise;
- ◆ 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 2009, o total de proveitos relevados como transferências ascendeu a €8.141,1 milhões (35,8% do total dos proveitos), o que representou uma variação relativa de 15,1% em relação ao período anterior. Deste montante, €7.186,3 milhões eram provenientes do OE e €783,7 de transferências do Fundo Social Europeu para financiar acções de formação profissional. Esta última parcela registou um acréscimo de 70,7% relativamente ao ano de 2008.
- ◆ Relativamente aos “custos e perdas”:
  - ◇ As “transferências correntes concedidas e prestações sociais” constituem a parcela mais relevante dos custos operacionais, representando, em 2009, cerca de 93,4% (€21.531,2 milhões) daqueles custos, verificando-se uma duplicação do acréscimo de custos no biénio 2009-2008 (10,9%) quando comparado com o biénio 2008-2007 (5,2%). Neste conjunto de custos assumem destaque as “prestações sociais” que representaram, em 2009, aproximadamente 85,5% (€18.410,2 milhões);

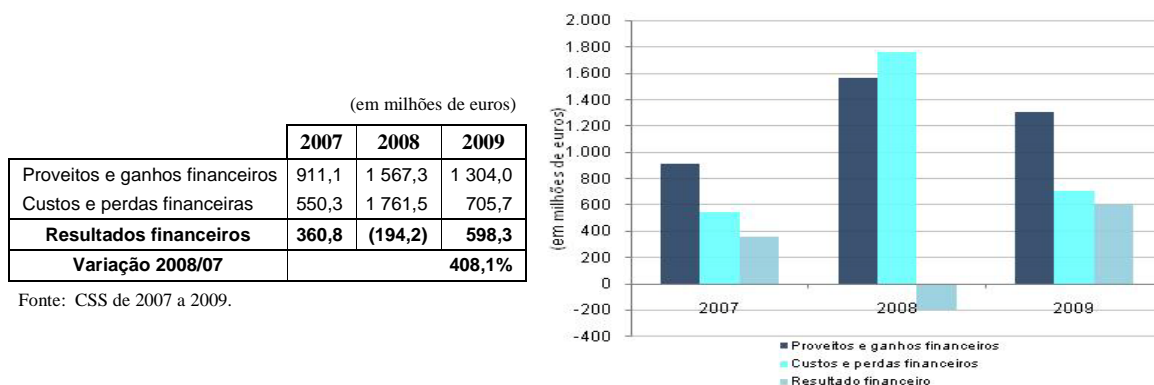


- ◇ As “provisões do exercício” foram a segunda parcela mais representativa dos custos operacionais (4,4%), tendo ascendido a €1.020,6 milhões, o que representou uma variação negativa de 17,4% face ao ano anterior.

### A.3.1.2) Resultados financeiros

Em 2009, o total dos resultados financeiros ascendeu a €598,3 milhões, o que correspondeu uma variação positiva de 408,1% quando comparado com o período homólogo anterior, sendo que, para este resultado, concorreu, de uma forma muito significativa, o resultado financeiro positivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no valor de €558,6 milhões, conforme quadro e gráfico seguintes.

Gráfico IV.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros



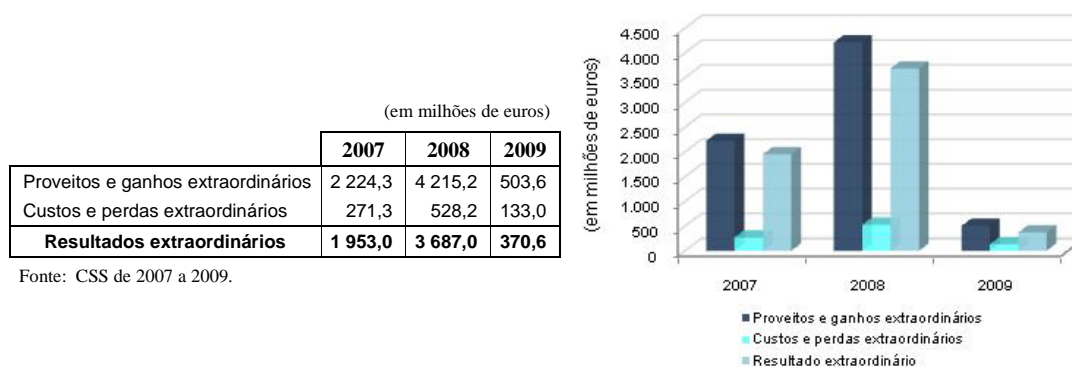
Tendo em conta a importância do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP para o apuramento dos resultados financeiros, que decorre do seu objectivo principal de gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros subsistemas previdenciais, que em 2009 tinha sob a sua 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 2009, ascendeu a €301,1 milhões, apresentando um decréscimo 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 87,1% (€262,3 milhões);
- ◇ O resultado apurado através do balanceamento das contas “outros proveitos e ganhos financeiros” e “outros custos e perdas financeiras” ascendeu a €51,2 milhões, enquanto o balanceamento apurado em 2008 registou um valor negativo de €665,5 milhões, sendo estes resultados derivados da gestão de activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

### A.3.1.3) Resultados extraordinários

No ano em análise, os resultados extraordinários ascenderam a €370,6 milhões, o que corresponde a um decréscimo de cerca de 90% relativamente a 2008, decorrente, essencialmente, da alteração da parametrização da aplicação informática relativamente à contabilização das contribuições, conforme já referido na análise aos resultados operacionais<sup>1</sup>.

Gráfico IV.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários



Relativamente ao resultado extraordinário obtido em 2009 destaca-se o seguinte:

- ◆ No que respeita aos “proveitos e ganhos extraordinários” as contas de “correções relativas a exercícios anteriores” e de “benefícios e penalidades contratuais” foram as mais representativas com 51,5% (€259,4 milhões) e 31,0% (€155,9 milhões), sendo que na primeira estão maioritariamente registadas contribuições de exercícios anteriores e reposições não abatidas nos pagamentos de prestações sociais indevidamente pagas em anos anteriores e na segunda estão relevados, essencialmente, juros de mora de contribuições, em resultado da actividade de recuperação de dívidas e do combate à fraude e evasão contributiva;
- ◆ Quanto aos “custos e perdas extraordinários” as parcelas mais significativas foram as “transferências de capital concedidas” e “as dívidas incobráveis” com 52,7% (€70,1 milhões) e 24,7% (€32,8 milhões). A primeira destinou-se, essencialmente, a financiar equipamentos sociais em instituições sem fins lucrativos e a segunda respeita, em grande parte, a perda de receita de contribuições por prescrição.

### A.3.1.4) Resultado líquido do exercício

O quadro e gráfico seguintes, mostram a evolução do resultado líquido do exercício para o quinquénio 2005-2009.

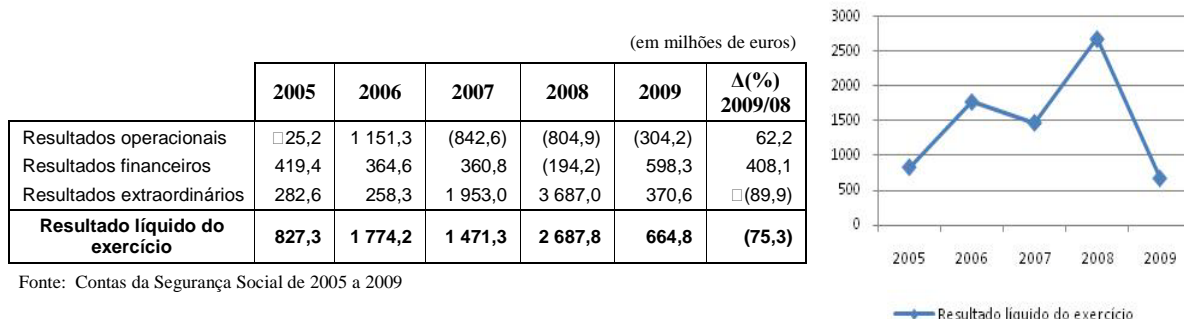
<sup>1</sup> Cfr. alínea A.3.1.1) do ponto 4.3 do presente capítulo.





*Handwritten signature*

Gráfico IV.13 – SS – Evolução do RLE no período 2005/2009



Da análise do quinquénio, constata-se que o resultado líquido do exercício tem apresentado sempre montantes positivos, tendo-se registado o valor máximo no ano de 2008 (€2.687,8 milhões) e o mínimo em 2009 (€664.8 milhões), espelhando uma variação negativa de 75,3% em relação ao período homólogo anterior. A constituição do resultado líquido e a sua evolução, no período em análise, pode ser explicado sobretudo, pelas seguintes componentes:

- ◆ Os “resultados operacionais” registaram um crescimento acelerado no biénio 2005-2006, tendência que se inverteu em 2007 e 2008. Em 2009, apesar de estes continuarem negativos, registaram um incremento positivo de €500,7 milhões. Esta evolução decorre, em boa parte, da correcção do interface SICC/GC/SIF, no que respeita ao lançamento contabilístico das contribuições declaradas em Janeiro de 2009 referente às remunerações de Dezembro de 2008 e do aumento das transferências e subsídios correntes obtidos;
- ◆ Os resultados financeiros apresentaram uma linha de estabilidade ao longo do quinquénio 2005-2009, à excepção do ano de 2008, que registou um resultado negativo de €194,2 milhões, reflexo, sobretudo, da crise financeira internacional. No ano em análise, os resultados financeiros registaram uma variação positiva de 408,1%, o que permitiu inflectir a tendência do ano anterior, para o que contribuiu, essencialmente, o resultado financeiro obtido pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no montante de €558,6 milhões;
- ◆ Os resultados extraordinários apresentaram um crescimento acelerado no quadriénio 2005-2008, tendência que se inverteu em 2009 com o decréscimo de 89,9%, situação que resulta, essencialmente, da correcção da contabilização das contribuições.

## B) Observações

### B.1) Legalidade e regularidade

#### B.1.1) Balanço e Demonstração de resultados

##### B.1.1.1) Disponibilidades

Ainda não foi publicado o diploma legal que regulamenta o enquadramento e funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social, permanecendo em análise o projecto de diploma no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.



### **Recomendação 55 – PCGE/2009**

*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.*

Em 2009, a segurança social era responsável pelas seguintes garantias e avales.

- ◆ Uma carta de conforto dirigida à Caixa Geral de Depósitos decorrente de um contrato de financiamento entre aquela entidade bancária e a empresa “FINPRO” emitida pelos membros do Conselho Directivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, em 2008, enquanto responsáveis pela entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. O Tribunal, em sede de auditoria a este Instituto<sup>1</sup>, considerou que o acto de concessão de garantia através da carta de conforto, praticado pelos membros do Conselho Directivo não está em conformidade com o regime legal instituído para as garantias do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público. Em sede de contraditório, o Instituto informou que o referido contrato foi renovado por mais 12 meses, em 23 de Julho de 2010, e que se recusou “(...) a renovar a carta de conforto em questão, atentas as considerações do Tribunal de Contas (...)”.
- ◆ Um penhor accionado pela Caixa Económica do Montepio Geral, em 2002, sobre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, decorrente de um contrato de mútuo para a salvaguarda de um empréstimo contraído pela “Indústria SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA”. Também em sede de auditoria à área de devedores (não contribuintes) à segurança social<sup>2</sup>, o Tribunal concluiu que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP não tem competência para prestar garantias a outras entidades, designadamente a constituição de depósitos em dinheiro para caucionar contratos de mútuo em que o Instituto não é sujeito da relação principal. Está em curso uma acção judicial interposta pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, em 2003, onde se requeria a declaração de nulidade do penhor, alegando que o Presidente do Conselho Directivo do Instituto que praticara o acto não tinha competência própria nem delegada, bem como para prestar quaisquer garantias pessoais ou assunção de dívidas de terceiros.

#### **B.1.1.2) Fundos próprios**

No âmbito da auditoria financeira realizada ao Fundo de Garantia Salarial<sup>3</sup> o Tribunal constatou que, contrariamente ao definido na lei, o Fundo, que é dotado de receitas específicas previstas na lei afectas exclusivamente à prossecução das suas atribuições, tem sido, na prática, financiado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, à medida das suas necessidades anuais para satisfazer os seus encargos, não possuindo fundos próprios. Por outro lado, constatou-se que se encontrava por regulamentar o estipulado no artigo 321.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, o que levou à formulação de uma recomendação aos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social no sentido de providenciarem por aquela regulamentação. No âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas na referida auditoria, o Secretário de Estado da Segurança Social, em Março de 2009, informou que se encontrava em revisão a regulamentação do Fundo de Garantia Salarial, na sequência de alteração do quadro legal de financiamento do sistema de segurança

---

<sup>1</sup> Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Relatório n.º 16/2007 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



social e da entrada em vigor no novo Código do Trabalho. Em Julho de 2010, ainda no âmbito do acompanhamento das mesmas recomendações, foi solicitada informação actualizada à Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social e ao Ministro de Estado e das Finanças, não se tendo obtido resposta da primeira e tendo o segundo informado que a regulamentação do Fundo se encontra em revisão, resposta idêntica à oferecida no ano anterior.

### **Recomendação 56 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que se diligencie pela conclusão da revisão da regulamentação do Fundo de Garantia Salarial que se encontra em curso, assegurando que o Fundo funcione de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.*

### **B.1.2.3) Resultados Operacionais**

O Tribunal vem observando, desde 2006, que tem vindo a ser autorizada a concessão de apoios aos centros de cultura e desporto da segurança social, visando subsidiar iniciativas particulares de protecção social de trabalhadores da administração directa ou indirecta do Estado.

Ora, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, proibiu, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, tal prática.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, complementado pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de Julho, e pelas Portarias n.ºs 1486/2008, 1487/2008 e 1488/2008, todas de 19 de Dezembro, contêm o quadro normativo da acção social complementar dos supra referidos trabalhadores, sendo legalmente admissível aos entes públicos da administração directa ou indirecta do Estado o financiamento de iniciativas expressamente previstas no referido quadro normativo. Encontram-se, pois, também por esta via, tais entes públicos, por força do princípio da legalidade, impedidos de financiar, directa ou indirectamente, designadamente através de transferências para entes privados como os centros de cultura e desporto, iniciativas de protecção social que não se encontrem legalmente previstas.

Importa ainda referir que a alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, igualmente impede a autorização de despesas ou pagamentos nos casos em que o facto gerador da despesa não respeite as normas legais aplicáveis.

A ausência de lei permissiva para as iniciativas de protecção social não contempladas no respectivo quadro normativo e para o correspondente financiamento, directo ou indirecto, por entes públicos da administração directa ou indirecta do Estado, não é suprida pelas normas que, sobre a matéria das transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social, foram introduzidas nos diplomas reguladores da execução orçamental de 2008 e 2009.

Resulta, assim, do exposto que as transferências para os centros de cultura e desporto que visem subsidiar iniciativas de protecção social em benefício de trabalhadores da administração directa ou indirecta do Estado que não encontrem suporte legal nos diplomas supra indicados devem cessar de imediato.

### **Recomendação 57 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que, atenta a ausência de legislação permissiva, cessem de imediato todas as transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social que visem subsidiar iniciativas de protecção social, incluindo as inerentes à acção social complementar, em benefício de trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, que não se encontrem expressa e previamente previstas em lei e, se for o caso, devidamente regulamentadas.*

O Tribunal realizou uma auditoria integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, tendo constatado que este Instituto assumiu custos com pessoal, relativamente a complementos de função e prémios de produtividade, a seguros de saúde de grupo e a comparticipação no crédito à habitação que não têm cobertura legal, e formulado, em consequência, uma recomendação no sentido de cessação daquelas regalias<sup>1</sup>.

## **B.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social**

### **B.2.1) Balanço e Demonstração de resultados**

#### **B.2.1.1) Imobilizado**

O acompanhamento da implementação das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007 e na auditoria ao sistema de controlo interno da segurança social<sup>2</sup> permitiu constatar que, não obstante as melhorias registadas, permaneciam ainda:

- ◆ Deficiências relacionadas com o processo de inventariação, de localização dos bens e de etiquetagem;
- ◆ Por realizar, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, a totalidade dos procedimentos necessários à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno, o que influencia o valor das amortizações relevadas no Balanço, subavaliando o valor do activo líquido;
- ◆ Por registar, ao nível da titularidade, 6 imóveis que se encontram valorizados a €1,0.

Assim, por um lado, não existe ainda garantia de que o “activo fixo” relevado no balanço consolidado da segurança social corresponda ao activo existente e, por outro, o actual valor do “activo líquido” encontra-se subavaliado na exacta medida do valor das amortizações correspondentes aos terrenos.

### **Recomendação 58 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação constante de Pareceres anteriores relativamente à necessidade de recuperar a informação sobre o imobilizado a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Activo do Balanço, colmatando igualmente as deficiências detectadas, designadamente, com o processo de inventariação, de titularidade, de valorização e de registo contabilístico dos imóveis.*

---

<sup>1</sup> Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



## B.2.1.2) Dívidas de terceiros

O Tribunal tem vindo a referir em Pareceres anteriores que as dívidas de terceiros relevadas no balanço do Fundo de Garantia Salarial se encontram subavaliadas, uma vez que as mesmas correspondem ao valor líquido das quantias relativas às retenções de IRS e às quotizações para a segurança social, não obstante as certidões de dívida emitidas pelo Fundo para instrução dos processos de sub-rogação de créditos a apresentar em Tribunal serem emitidas pelo valor ilíquido. Em 2009 o Fundo procedeu à entrega à DGCI dos valores retidos em sede de IRS de 2008 e de 2009. No entanto, só se encontram relevados na conta de clientes como dívidas a receber os valores retidos e entregues em 2009, informando o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo que irá regularizar a situação das retenções efectuadas em 2008 e entregues em 2009, no ano de 2010. Assim, as dívidas de clientes continuam subavaliadas quer relativamente aos valores retidos de IRS, em anos anteriores a 2009, quer de todas as retenções de “taxa social única” realizadas. Esta situação já foi objecto de formulação de uma recomendação pelo Tribunal de Contas em sede da auditoria financeira ao Fundo de Garantia Salarial<sup>1</sup>, informando o Presidente do Instituto de Gestão do Fundo, no âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações, que, relativamente às retenções de IRS, o procedimento tendente à entrega mensal dos valores já se encontra implementado a partir de 2010 e, no que respeita às retenções da “taxa social única”, encontrava-se a ser concertado o procedimento a adoptar com o Instituto da Segurança Social, IP e com o Instituto de Informática, IP.

Também as dívidas de “prestações sociais a repor” se encontram subavaliadas, dado que os montantes pagos indevidamente pelo Fundo de Garantia Salarial em 2007 e ainda não repostos (€31,1 milhares) não se encontram relevados contabilisticamente.

### Recomendação 59 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que os valores pagos indevidamente pelo Fundo de Garantia Salarial e ainda não repostos sejam devidamente relevados nas demonstrações financeiras do Fundo.*

No processo de consolidação patrimonial foram efectuados movimentos de correcção através de ajustamentos prévios vertidos em verbetes de lançamento, com o intuito de reclassificar dívidas relevadas em contas patrimoniais de “Outros devedores c/c”, com antiguidade superior a um ano, como “dívidas de cobrança duvidosa” no Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira e na conta consolidada da Região Autónoma dos Açores. Não obstante a imaterialidade dos valores em causa, o movimento registado nas demonstrações financeiras deveria ser acompanhado da respectiva constituição de provisões de pelo menos 50% sobre o valor reclassificado.

### Recomendação 60 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que os ajustamentos prévios realizados com vista a corrigir a classificação de dívidas sejam acompanhados das devidas correcções às respectivas provisões.*

As dívidas registadas em “outros devedores” englobam uma panóplia de situações recorrentes, que se reportam a um passado remoto e que se foram arrastando no tempo, as quais, não obstante as recomendações do Tribunal de Contas em sucessivos Pareceres, permanecem por regularizar, assumindo a sua recuperação elevado grau de incobrabilidade. A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007, vem referir, no que respeita às situações pendentes de decisão relativas à administração central e regional, que foi obtido parecer jurídico, o qual se encontra em fase de apreciação.

<sup>1</sup> Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

### **Recomendação 61 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação formulada 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.*

Encontra-se ainda registado em “empréstimos concedidos de curto prazo” o montante de €11,9 milhares, relativo a subsídios reembolsáveis atribuídos a quatro casas do povo da Região Autónoma dos Açores em 2001 e 2002, que continuavam em dívida em 31 de Dezembro de 2009. Tendo em conta que as dívidas remontam a 2001 e 2002, as mesmas deveriam estar registadas como de médio e longo prazos, em consonância com as restantes dívidas de terceiros relevadas no balanço consolidado da segurança social. Por outro lado, verifica-se que as diligências realizadas junto daquelas entidades no sentido de potenciar a cobrança do valor em dívida só ocorreram em finais de Outubro de 2010, com excepção de uma situação em que já tinha sido realizada uma diligência em 2008.

Existem ainda outros subsídios reembolsáveis atribuídos a uma casa do povo e a mais cinco instituições particulares de solidariedade social, durante o período de 2004 a 2006, cujo valor em dívida em 31 de Dezembro de 2009 ascendia a €270,7 milhares e que se encontra contabilizado na conta “26844841 – Credores por transferências correntes p/financiamento de Acção Social a IPSS Acordos de Cooperação”. Esta não é a conta adequada para o efeito, uma vez que a mesma se destina ao registo de subsídios atribuídos com base em acordos de cooperação, celebrados entre aquelas instituições e a segurança social, que são devidos por contrapartida de um serviço prestado no âmbito da acção social.

### **Recomendação 62 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que os subsídios reembolsáveis sejam contabilizados em contas adequadas para o efeito e inscritos no balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo, em consonância com o procedimento que vem sendo adoptado para os restantes activos da segurança social, bem como se tomem medidas no sentido de reaver as importâncias que já se encontram em mora.*

No anexo às demonstrações financeiras do Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira é referido que não foi ainda possível reconciliar integralmente os saldos dos sistemas aplicativos auxiliares de conta corrente com os residentes no Sistema de informação financeira da segurança social, no que respeita aos valores de contribuições em dívida de trabalhadores independentes e de contribuintes de inscrição facultativa, verificando-se, no caso dos primeiros, uma diferença para mais no Sistema de informação financeira da segurança social, no montante de €9.015,5 milhares. Também a conta de contribuintes de cobrança duvidosa registou um acréscimo no montante de €76,1 milhões, correspondente ao valor apurado entre a dívida de contribuintes de “entidades empregadoras” e o valor de dívida participada (SEF), por se pressupor que a correspondente dívida é anterior a Maio de 2004.

As dívidas de contribuintes incluem dívidas do sector público administrativo no montante de €3.864,8 milhares, 49% das quais possuem uma antiguidade superior a 5 anos. Em sede de Parecer sobre a CGE de 2008, o Tribunal formulou uma recomendação para que se diligenciasse, junto das entidades devedoras, no sentido de procederem ao pagamento dos valores em dívida. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP informou que cerca de 78,7% dos contribuintes do sector público administrativo apresentaram reclamação sobre os valores em dívida, após envio de citação pelas secções de processo executivo e que estava a preparar uma acção de notificação aos contribuintes daquele sector no sentido de esclarecer e enquadrar os montantes remanescentes em dívida.



O valor da dívida de cobrança duvidosa (€4.200,7 milhões), em 2009, atingiu 91,4% do total das dívidas de contribuintes (€4.597,3 milhões), a qual se encontrava provisionada em 82,4% (€3.789, milhões), situação que reflecte a existência de um volume elevado de dívida com antiguidade superior a 2 anos e, como tal, potenciador de um elevado risco de incobrabilidade. Em 2009, foram consideradas prescritas dívidas de contribuintes no valor de €27,5 milhões<sup>1</sup>.

Em face do exposto, reitera-se a reserva geral sobre a fiabilidade e correcção dos valores apresentados em dívidas de terceiros.

### B.2.1.3) Disponibilidades

A análise realizada à área das disponibilidades permitiu concluir que, em 2009, a prestação de contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e do Instituto da Segurança Social, IP ainda não se encontrava devidamente instruída com todas as certidões bancárias, em desrespeito pela Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, sendo necessárias diligências complementares junto daquelas duas entidades, e que ainda não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, ambos reportados a 31 de Dezembro de 2009. Salienta-se, no entanto, que comparativamente a anos anteriores, o montante por reconciliar é bastante inferior e respeita apenas a contas bancárias que, segundo o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, já se encontram canceladas desde 2004, por terem pertencido às ex-Delegações, estando parte dos respectivos registos contabilísticos já regularizados no exercício de 2010.

Por outro lado, continua a verificar-se a existência de inúmeras situações com movimentos por reconciliar há mais de dois anos, sendo que, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, predominam os relativos ao ano de 2007.

#### Recomendação 63 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres 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.*

À semelhança do que sucede com outras instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social, os excedentes do Fundo de Garantia Salarial são devolvidos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP. Sobre este procedimento o Tribunal, em sede de auditoria realizada àquele Fundo, formulou uma recomendação<sup>2</sup> ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade no sentido de assegurar que o Fundo funcione de acordo com a legislação que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhe são próprias, situação que está a ser objecto de análise conforme foi referido na alínea B.1.1.2) do presente ponto.

<sup>1</sup> O Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2008, a propósito da dívida de contribuintes, das correspondentes provisões acumuladas e do valor contabilizado como dívidas prescritas manifestou reservas, designadamente por se continuar a verificar a existência de correcções significativas, quer por via da migração de dados quer através de registos manuais, e devido aos dados em que se basearam os cálculos para apuramento das dívidas de cobrança duvidosa e das dívidas prescritas. Para mais desenvolvimentos cfr. págs. XII.108 a XII.112 do Volume II do Parecer sobre a CGE de 2008.

<sup>2</sup> Cfr. Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção – Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



#### B.2.1.4) Acréscimos e diferimentos

Os acréscimos de proveitos incluem valores de juros a receber provenientes de títulos de dívida pública e outros títulos (juros corridos) detidos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. No âmbito da auditoria ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização, IP concluiu-se que, à luz das normas internacionais de contabilidade (IAS 18 e IAS 39), os juros corridos deveriam estar reflectidos no grupo de contas dos activos financeiros, tendo sido formulada uma recomendação nesse sentido<sup>1</sup>. Em sede de contraditório ao presente Parecer, o Instituto informou que “(...) *procederá, em 2011, à contabilização dos juros corridos de acordo com a norma regulamentar n.º 4/2007 do Instituto de Seguros de Portugal (...)*”, procedimento que acolhe a recomendação formulada<sup>2</sup>.

#### B.2.1.5) Fundos próprios

A auditoria realizada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP,<sup>3</sup> concluiu que a conta “reservas de reavaliação” reflecte a importância de €2,6 milhões relativa à valorização de imóveis de investimento ao valor de mercado incluídos no património do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a qual, de acordo com o Normativo de Valorimetria daquele Fundo e da Norma Internacional de Contabilidade IAS 40, deveria ser registada directamente nas contas de resultado do exercício e não na conta de reserva de reavaliação, tendo sido, naquela sede, formulada uma recomendação no sentido de aplicação das referidas normas.

#### B.2.1.6) Passivo

Não obstante a melhoria verificada relativamente ao ano anterior, dado que em todas as instituições já foram contabilizados proveitos diferidos respeitantes a acordos de regularização celebrados com contribuintes, verificam-se ainda algumas deficiências na imputação dos proveitos, designadamente porque o Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira não procedeu à imputação de proveitos. Não está também garantida a existência de uma adequada contabilização, face ao valor diminuto registado pelo Centro de Gestão Financeira de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores. Estes factos, por um lado, subavaliam os proveitos do exercício e consequentemente diminuem o resultado líquido, e, por outro lado, sobreavaliam os proveitos diferidos relevados no balanço, uma vez que parte do valor relevado como proveitos diferidos já foi cobrado.

Acresce ainda referir que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, registou como “proveitos diferidos” de juros vincendos, em 2009, o montante estimado de €2,0 milhões, com vista a corrigir o direito de cobrar juros vincendos de valores não processados até 2002 e cobrados em 2009, situação que, segundo o Instituto, será corrigida com informação disponibilizada pelo Instituto de Informática, IP.

#### **Recomendação 64 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer anterior no sentido de serem 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*

---

<sup>1</sup> Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> A norma n.º 4/2007 do Instituto de Seguros de Portugal adoptou as Normas Internacionais de Contabilidade.

<sup>3</sup> Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



*cobrança dos respectivos juros ao longo de cada exercício económico, quer, ainda, com os casos de incumprimento dos acordos celebrados.*

No Instituto de Informática, IP, encontrava-se contabilizada a quantia de €264,6 milhares em “proveitos diferidos” relativa a subsídios de investimento, que permanece inalterada desde 2006. Não obstante o imobilizado adquirido já se encontrar em fase de amortização desde 2007, o valor das amortizações não tem sido acompanhado da respectiva imputação de “proveitos extraordinários” por contrapartida de “proveitos diferidos”, conforme determinam as notas explicativas do Plano oficial de contabilidade das instituições de solidariedade e de segurança social. A ausência deste procedimento sobreavaliou os proveitos diferidos e subavaliou os proveitos do exercício e, conseqüentemente, o resultado líquido do exercício.

### **Recomendação 65 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que os subsídios de investimento sejam contabilizados nos termos definidos no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, designadamente que a imputação de proveitos acompanhe o registo das respectivas amortizações ao longo de cada exercício económico.*

O valor de €890,8 milhares que se encontrava desde 2007 registado em “proveitos diferidos” e que respeita a verbas recebidas do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional para financiar “subsídio de renda”, foi considerado em 2009 como um proveito extraordinário. Também o montante transferido, em 2009, por aquele Ministério para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, para financiar “subsídio de renda”, ascendeu a €960,0 milhares enquanto o valor pago aos beneficiários, no mesmo ano, se cifrou em €621,9 milhares, constituindo o excedente saldo do subsistema de solidariedade. Não obstante a Lei de bases da segurança social referir que o subsistema é financiado por transferências do OE, tendo em conta que se trata de uma transferência para financiar uma despesa específica, questiona-se a permanência de um excesso de financiamento.

### **B.2.1.7) Resultados operacionais**

Os proveitos e os custos operacionais encontravam-se subavaliados no valor correspondente à retenção da “taxa social única” nas prestações sociais suportadas pelo Fundo de Garantia Salarial. Esta situação, conforme referido para as dívidas de terceiros (ponto B.2.2.2), já foi objecto de uma recomendação do Tribunal de Contas em sede de auditoria financeira ao Fundo de Garantia Salarial, tendo o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo informado, no âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações, que estava a ser concertado o procedimento a adoptar com o Instituto da Segurança Social, IP, e com o Instituto de Informática, IP.

### **B.2.1.8) Resultados financeiros**

A nota 8.2.2. do anexo às demonstrações financeiras do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP./Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social refere que se procedeu “(...) à transferência de valores lançados nas contas 6885 e 7885, menos e mais valias potenciais, para as contas 687 e 787, perdas e ganhos na alienação de aplicações de tesouraria (...)”. Sobre a forma de registo das mais e das menos valias obtidas na alienação de títulos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social o Tribunal já se pronunciou em sede de Parecer sobre a CGE de 2008, tendo formulado uma recomendação no sentido de que a relevação contabilística das mais e das menos valias apuradas se efectuasse nos termos expressos no seu Normativo de Valorimetria. Todavia, o



procedimento atrás referido não dá acolhimento àquela recomendação, uma vez que as valias realizadas continuam a ser contabilizadas pelo valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o preço de aquisição quando deveriam ser calculadas pelo valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o seu valor contabilístico, isto é, o valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização, conforme refere o Normativo de Valorimetria do Fundo. Além do mais, o procedimento agora adoptado não acautela a ocorrência de saldos não consentâneos com a natureza das respectivas contas. Em sede de contraditório o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, informou que é sua intenção acatar a recomendação do Tribunal, mas que “*Os ajustamentos a efectuar implicam alterações de carácter estrutural na principal aplicação de suporte ao negócio do IGFCSS (aplicação de gestão de activos TRADER)*” e que “*Os procedimentos a implementar estão já identificados, mas revelam-se complexos, extensos e morosos, porquanto mexem com a própria lógica e arquitectura da referida aplicação*”.

#### **Recomendação 66 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que sejam concluídos os procedimentos com vista a que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização da Segurança Social, se efectue nos termos expressos no respectivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as respectivas informações suplementares, caso se mostre necessário.*

### **B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

#### **B.3.1) Processo de consolidação**

Embora o Sistema de informação financeira da segurança social contenha um módulo de consolidação (EC-CS – Consolidação financeira), o processo de consolidação da conta de 2009 ainda decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, com recurso a folha de cálculo Excel, não obstante se tenham registado, no exercício de 2009, progressos muito significativos no módulo EC-CS – Consolidação financeira, conforme consta da nota 41.6.2 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

#### **Recomendação 67 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação para 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.*

Embora não existam diferenças ao nível da conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de activos, quando analisada na globalidade, já quando se confrontam os valores ao nível das subcontas nem sempre os valores constantes dos dossiers de consolidação são coincidentes com os exibidos pelo Sistema de informação financeira da segurança social. Na auditoria realizada às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008<sup>1</sup>, o Tribunal referiu que por insuficiência daquele Sistema não era possível validar a integralidade dos valores constantes da conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de activos. No âmbito do acompanhamento das recomendações, o Instituto de Informática, IP, referiu que os procedimentos necessários a ultrapassar esta situação aguardam oportunidade para serem desenvolvidos.

---

<sup>1</sup> Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



## **Recomendação 68 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda o desenvolvimento das funcionalidades que permitam validar a integralidade dos valores constantes da conta 577 - Reservas decorrentes da transferência de activos.*

### **B.3.2) Balanço e demonstração de resultados**

#### **B.3.2.1) Fundos Próprios**

O valor das “reservas legais” registado no balanço do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, permanece inalterado desde 2007, devido à não integração do saldo de gerência de cada ano dos fundos especiais de segurança social, a qual decorre do desconhecimento da real situação financeira de cada um dos fundos, referindo o Instituto que “(...) apesar das diligências efectuadas ainda não foi possível ultrapassar os constrangimentos técnicos com vista ao apuramento da real situação económico-financeira dos Fundos Especiais”.

## **Recomendação 69 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação para que se continue a diligenciar no sentido de resolução dos problemas que afectam a relevação contabilística das receitas e das despesas dos fundos especiais de segurança social e, bem assim, o seu reflexo nas “reservas legais”.*

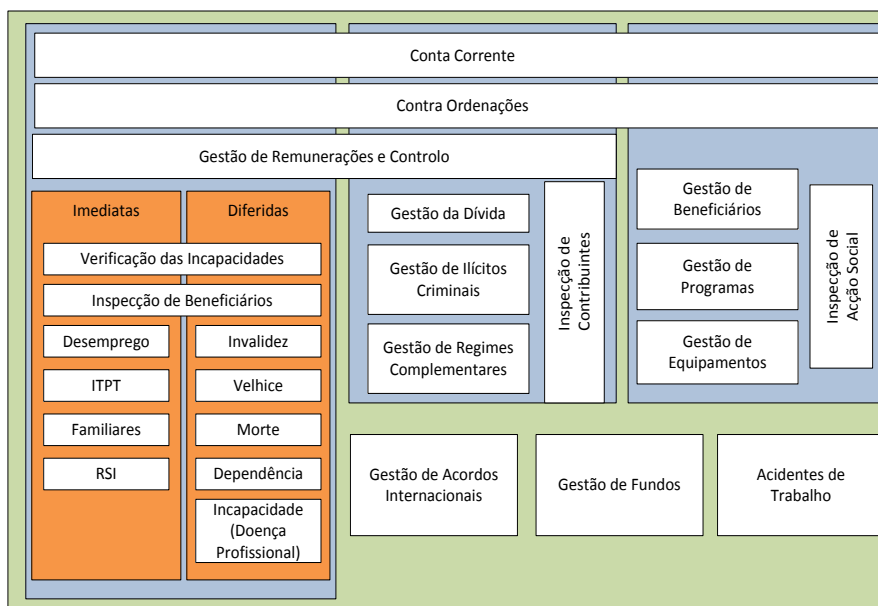
## **4.4 – Sistemas de informação**

### **A) Visão Global**

Como já referido, com excepção do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP./Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, todas as instituições que integram o perímetro de consolidação utilizam para produção das suas demonstrações financeiras uma solução aplicacional integrada, designada Sistema de informação financeira da segurança social, que 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 IV.11 – SS – Sistemas de informação**



Fonte: Instituto de Informática, IP.

## B) Observações e Recomendações

### B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Tendo por base os relatórios e contas de 2009 do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, do Instituto da Segurança Social, IP, e do Instituto de Informática, IP, bem como as respostas obtidas destes institutos e do Gabinete da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social ao pedido de informação efectuado pelo Tribunal de Contas no âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações formuladas na auditoria ao sistema de controlo interno da segurança social<sup>1</sup> e no Parecer sobre a CGE de 2007, salienta-se o seguinte:

- ◆ Foram implementados os seguintes processos com reflexo na conta de 2009:
  - ◇ as contribuições e quotizações entregues no mês foram contabilizadas no mesmo mês a que respeitavam, cumprindo-se o calendário definido para o encerramento dos períodos contabilísticos;
  - ◇ correcção da interface GC-SIF, relativamente à contabilização das declarações de remuneração recebidas, nos termos legais, em Janeiro, mas com referência ao mês de Dezembro;
  - ◇ funcionalidade de GC que veio permitir incluir no processo de extracção a referência do ficheiro enviado para a plataforma de integração, garantindo a reconciliação automática, bem como a certeza de que os documentos são correctamente associados.
- ◆ Foram implementados os seguintes processos, ainda sem reflexo na conta de 2009:

<sup>1</sup> Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



- ◇ em Maio de 2010, o processo de clarificação/compensação com vista à correcta contabilização das contribuições e quotizações;
- ◇ em Julho de 2010, o processo automático de participação mensal de dívida de “entidades empregadoras”;
- ◇ em finais de 2010, no âmbito da interconexão do sistema GC-SIF, encontravam-se implementadas novas extracções para contabilização e registaram-se melhorias significativas nos processos de extracção já existentes de operações com origem em contribuições e quotizações, designadamente: com extracções diárias, relativas a débitos e créditos e encargos bancários; com extracções ao mês, relativas a acordos, cheques devolvidos e compensação.
- ◆ Embora já se encontrem em desenvolvimento ou esteja planeada a sua execução, ainda não se encontram concluídos os seguintes processos:
  - ◇ a interface SEF-SIF, continuando a contabilização das cobranças no SIF, referentes a processos de execução fiscal, a ser manual, com base nos ficheiros de movimentos de ocorrências e de movimentos do SEF;
  - ◇ a interface SEF-GC, o que não permite a actualização automática da cobranças registadas no SEF na conta corrente do contribuinte (GC);
  - ◇ integração da totalidade das “declarações de remunerações” no sistema GR, no que diz respeito ao débito da conta corrente das caixas de previdência da segurança social, de modo a completar o circuito com o sistema GC-SIF, continuando a contabilização a ser realizada por processos manuais;
  - ◇ participação de dívidas de prestações sociais existentes no sistema integrado de conta corrente para o sistema de execuções fiscais;
  - ◇ pagamento de prestações sociais através do processo da “tesouraria única”;
  - ◇ entrega de “declarações de remunerações” na segurança social directa, cujo objectivo é substituir os vários canais electrónicos de entrega de “declarações de remunerações” por um único canal, no qual serão reforçadas as regras de validação para aceitação e registo no sistema GR, com vista a diminuir o desfasamento temporal existente, no sistema GC, entre o registo a crédito na conta corrente do contribuinte e o débito decorrente da leitura das “declarações de remunerações”, melhorando, assim, a qualidade de informação e minimizando a ocorrência de erros.

De referir que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, menciona no seu relatório e contas de 2009, a propósito das reconciliações bancárias, que aguarda a implementação da funcionalidade de aglutinação dos registos aquando do lançamento à conta 12 – Depósitos à Ordem, utilizando o campo “referência do ficheiro”. Em sede de contraditório o Instituto de Informática, IP, vem informar que a situação em causa vai ser alvo de análise com vista à sua resolução.

Atento ao exposto, registam-se progressos na arquitectura do sistema de informação da segurança social, dado que em 2009 foram implementados processos que contribuíram para a melhoria da informação. No entanto, o sistema ainda apresenta debilidades, pois ainda permanece por concluir e implementar uma parte importante de processos.

### Recomendação 70 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que se congreguem esforços no sentido de encontrar a solução que garanta a realização das reconciliações bancárias de forma automática e, bem assim, que sejam concluídos os processos que visam permitir:*

- a) a contabilização automática no SIF das cobranças em execução fiscal (interface SEF-SIF) e respectiva actualização da conta corrente do contribuinte (interface SEF-GC);
- b) a integração no sistema GR das declarações de remunerações das caixas de previdência da segurança social;
- c) a participação de dívidas de prestações sociais ao sistema de execuções fiscais (SICC-SEF) e;
- d) a entrega de declarações de remunerações por um único canal (segurança social directa).

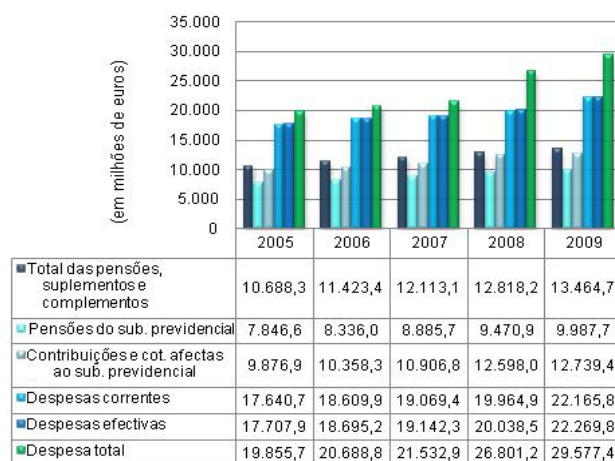
## 4.5 – Pensões

### A) Visão Global

O contínuo crescimento que o peso das pensões, suplementos e complementos no total da despesa corrente e da despesa efectiva vinha registando até 2008 sofreu uma inversão em 2009, situando-se neste ano nos 60,7% e 60,5%, respectivamente (64,2% e 64,0% em 2008). Relativamente ao total da despesa, a respectiva evolução manteve a tendência de decréscimo registada em 2008, fixando-se, em 2009, em 45,5% (47,8% em 2008 e 56,3% em 2007).

O Gráfico IV.14 evidencia a evolução da despesa com pensões no referido período.

Gráfico IV.14 – SS – Evolução da despesa com pensões



Fonte: CSS/2005 a CSS/2009.

O montante das receitas de contribuições e quotizações necessário para cobrir os gastos com pensões do subsistema previdencial evoluiu de 79,4%, em 2005, para 78,4%, em 2009.

A taxa de crescimento anual homóloga da despesa com pensões do sistema previdencial manteve-se crescente desde 2006 até 2008 (6,2% de 2005 para 2006 e 6,6% de 2006 para 2007 e de 2007 para 2008), registando uma quebra, em 2009, para 5,5%. A taxa de crescimento das contribuições e quotizações afectas a este subsistema apresentou valores inferiores (1,4% de 2005 para 2006, 1,3% de



2006 para 2007 e 4,3% de 2008 para 2009) à das pensões, com excepção do ano de 2008, relativamente ao período homólogo, em que a mesma se fixou em 15,5%<sup>1</sup>.

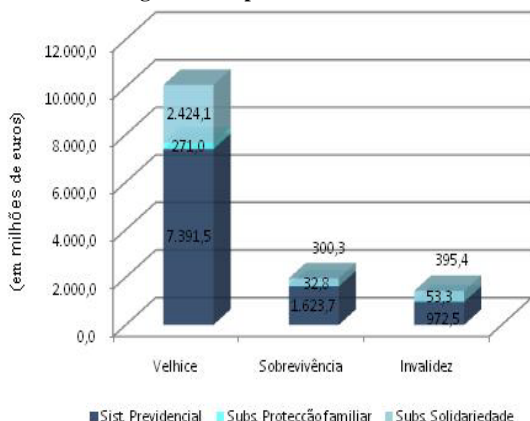
### A.1) Despesa com pensões por subsistema e eventualidade

Em 2009, os gastos com a eventualidade velhice representaram 74,9% dos gastos com pensões, restando 10,6% para pensões por invalidez e 14,5% para a eventualidade sobrevivência.

O sistema previdencial foi predominante no financiamento das três eventualidades (83,0% da sobrevivência, 73,3% da velhice e 68,4% da invalidez) embora o subsistema de solidariedade tenha representado também uma parcela significativa, principalmente nas eventualidades de invalidez (27,8%) e de velhice (24,0%), o que significa que a política de solidariedade suportada pelo Estado, sem correspondência em carreiras contributivas actuarialmente suportadas, tem tido grande relevância.

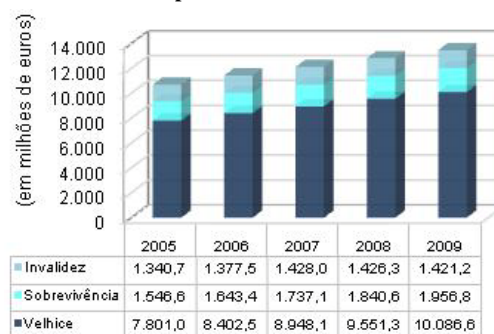
Em termos globais, em 2009, 74,2% das pensões e complementos foram suportados pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e 25,8% por transferência do Estado e consignação de receitas fiscais.

Gráfico IV.15 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2009



Fonte: CSS de 2009.

Gráfico IV.16 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade



Fonte: CSS/2005 a CSS/2009.

As eventualidades sobrevivência e velhice viram reforçados, em 2009, os montantes despendidos com mais 6,3% e 5,6%, respectivamente, enquanto a eventualidade de invalidez apresentou uma redução de 0,4%, face ao ano anterior. A taxa de crescimento média anual, entre 2005 e 2009, dos gastos com a eventualidade velhice foi de 6,6%, com a eventualidade invalidez de 1,5% e com a eventualidade sobrevivência de 6,1%.

### A.2) Evolução dos dados físicos

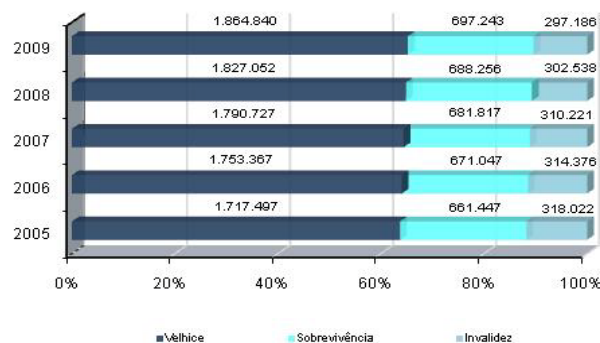
Entre 2005 e 2009, o número total de pensionistas aumentou cerca de 163 mil indivíduos, essencialmente nas eventualidades de sobrevivência e velhice, que, só em 2009, se reforçaram em

<sup>1</sup> Este assinalável acréscimo resulta da entrada em vigor da nova Lei de bases da Segurança Social, conjugada com a nova Lei de financiamento, que passou a afectar a receita de contribuições e quotizações ao sistema previdencial.

mais 47 mil indivíduos. Os pensionistas por invalidez, pelo contrário, têm decrescido: menos 6 mil beneficiários em 2009 e menos 21 mil face a 2005.

Em 2009, os pensionistas por velhice representavam a maior fatia, 65,2%, os beneficiários de pensões por sobrevivência 24,4% e os pensionistas por invalidez os restantes 10,4%.

**Gráfico IV.17 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade**



Fonte: CSS/2005 a CSS/2009.

## 4.6. – Emprego e formação profissional

### A) Visão Global

No exercício de 2009 esteve em vigor o quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego<sup>1</sup>, que visou, no âmbito do Plano Nacional de Emprego, não só evitar a subida das taxas de desemprego, mas também a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas.

Os subsídios de desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego representaram em 2009, na sua globalidade, €2.045,2 milhões, ou seja, de 6,9% da despesa total do subsector segurança social nesse ano, posicionando-se como a segunda maior parcela das despesas com prestações sociais do sistema de segurança social. Com efeito, o peso relativo desta componente, quando comparado com o valor total das prestações sociais pago nesse ano – €18.454,4 milhões –, foi de 11,1%, num universo distribuído em 73,0% para pensões, 5,4% para abono de família, 2,8% para “rendimento social de inserção”, 2,4% para subsídio por doença e os restantes 5,3% para o conjunto das outras prestações.

### A.1) Prestações de desemprego

No quadro seguinte é apresentada a evolução no período 2005-2009 dos valores totais, por grupos, das despesas com prestações de desemprego, assim como o respectivo peso no PIB.

<sup>1</sup> Previsto no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de Março, que determina um conjunto de medidas de apoio aos desempregados de longa duração e no Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de Junho, que estatui um regime transitório de acesso ao subsídio social de desemprego mais favorável aos desempregados mais carenciados. Refira-se que ambos estes normativos vêm no sentido do reforço das medidas de protecção social, no contexto do agravamento da situação da economia portuguesa verificado em 2009.





Quadro IV.12 – SS – Evolução das despesas com “Prestações de desemprego” no período 2005/2009

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2005		2006		2007		2008		2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1 432,1	79,3	1 390,1	76,0	1 216,1	72,2	1 055,6	67,4	1 363,6	66,7
Subsídio social de desemprego	302,1	16,7	305,6	16,7	312,8	18,6	325,5	20,8	436,2	21,3
Outras prestações	71,3	4,0	132,2	7,2	156,0	9,3	185,5	11,8	245,4	12,0
<b>Total</b>	<b>1 805,6</b>	<b>100</b>	<b>1 827,9</b>	<b>100</b>	<b>1 684,8</b>	<b>100</b>	<b>1 566,6</b>	<b>100</b>	<b>2 045,2</b>	<b>100</b>
<b>% do PIB (INE)</b>	<b>1,17</b>		<b>1,14</b>		<b>1,00</b>		<b>0,91</b>		<b>1,22</b>	

Fonte: CSS/2005 a CSS/2009; INE – “Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) – 2.º Trimestre de 2010”, de 8/9/2010.

Relativamente ao número de beneficiários de subsídio de desemprego, que equivaleram, em 2009, a 67,5% do total, verificou-se desde 2006 um decréscimo consecutivo do seu número, sendo que, todavia, em 2009, o número total destes beneficiários praticamente alcançou o de 2006, reflectindo-se esta evolução, dado o seu peso, no total de abrangidos por prestações de desemprego. No que diz respeito ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, que representou, no final de 2009, os restantes 32,5% do total, constata-se que neste ano foi alcançado o número mais elevado em todo o quinquénio 2005-2009.

Os centros distritais com maior número de beneficiários de prestações de desemprego, no termo do exercício económico de 2009, eram os do Porto e de Lisboa, representando, respectivamente, 21,1% e 18,5% do total nacional. Por seu lado, o Centro Distrital de Bragança apresentava, neste ano, o menor número de beneficiários deste tipo de prestações, significando apenas 0,7% do total do país.

O número de requerimentos entrados de subsídio de desemprego registou um acréscimo de 37,2% no biénio 2009-2008, enquanto para o subsídio social de desemprego tal acréscimo foi de 20,5%.

O tempo médio de processamento do subsídio de desemprego apresentou uma diminuição de 22,2% de 2007 para 2009 (passou de 18 para 14 dias), sendo que, no último ano, o centro distrital que evidenciava maior rapidez de processamento desta prestação era o de Évora (8 dias) e o mais lento o do Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira (30 dias). Relativamente ao subsídio social de desemprego, também se observa que o seu tempo médio de processamento registou uma diminuição de 2007 para 2009, na ordem dos 34,5%, passando de uma média de 29 para 19 dias. Neste caso, em 2009, os centros distritais com maior celeridade de processamento desta prestação eram os de Évora e Vila Real, com uma média de 11 dias, sendo o Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira o mais moroso (34 dias).

O valor médio mensal mais elevado das prestações de desemprego por beneficiário processadas no exercício orçamental de 2009, no montante de €550,89, foi manifestado pelo distrito de Lisboa, sendo o mais baixo, de €392,43, apresentado pelo distrito de Beja. Saliente-se, de igual forma, que o distrito de Lisboa registou, a nível nacional e em todos os anos do quinquénio 2005/2009, o valor mais alto deste tipo de prestações.

## A.2) Apoios ao emprego e formação profissional

As políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional do sistema de segurança social traduzem-se em medidas de incentivo à criação e apoio ao emprego e formação profissional, enquadrando-se no sistema previdencial, componente de repartição.



Considerando a origem do financiamento, apresentam-se no quadro seguinte os valores despendidos com transferências e subsídios associados a políticas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa, relativamente ao período 2005-2009.

**Quadro IV.13 – SS – Transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional no período 2005-2009**

(em milhões de euros)

Fonte de financiamento	Valor				
	2005	2006	2007	2008	2009
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	203,9	229,9	154,8	115,3	219,1
Transferências correntes para emprego e formação profissional	497,3	522,3	556,5	618,0	655,8
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	20,5	19,7	20,7	25,1	26,7
Transferências correntes para o INOFOR / IQF / ANQ	6,1	5,0	3,9	7,5	7,4
<b>Subtotal</b>	<b>727,8</b>	<b>776,9</b>	<b>735,9</b>	<b>766,0</b>	<b>909,0</b>
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	768,4	718,2	543,6	468,7	790,6
<b>Subtotal</b>	<b>768,4</b>	<b>718,2</b>	<b>543,6</b>	<b>468,7</b>	<b>790,6</b>
<b>Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP</b>	<b>1 496,1</b>	<b>1 495,1</b>	<b>1 279,5</b>	<b>1 234,7</b>	<b>1 699,5</b>
<b>% do PIB (INE)</b>	<b>0,97</b>	<b>0,93</b>	<b>0,76</b>	<b>0,72</b>	<b>1,01</b>

Fonte: CSS/2005 a CSS/2009; INE – “Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) – 2º Trimestre de 2010”, de 8/9/2010.

Em 2005, as receitas cessantes decorrentes de medidas de políticas de fomento e apoio ao emprego foram estimadas em €258,8 milhões, em 2006 em €259,8 milhões e em 2007 em €279,9 milhões. Em 2008, foram recebidas verbas no montante de €256,9 milhões provenientes do co-financiamento do OE nas receitas cessantes, que foram estimadas em €342,5 milhões, o que significa que o OE suportou 75% do montante estimado. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP integrou na CSS de 2008, remetida ao Tribunal, informação sobre o valor calculado de perda de receita que ascendeu a €329,8 milhões, valor superior ao efectivamente transferido pelo OE. Já no exercício económico de 2009, foram recebidos €353,7 milhões respeitantes ao co-financiamento do OE nas receitas cessantes, as quais foram estimadas em €528,3 milhões, ou seja, o OE suportou cerca de 67% do valor estimado. Na CSS de 2009, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP integrou informação relativa ao valor calculado das receitas cessantes da segurança social, que totalizou €418,7 milhões, também neste ano em montante superior ao efectivamente transferido do OE.

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 termo de 2009, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 145.983, representando uma despesa na ordem dos €1.269,8 milhões.

A LOE para 2009<sup>1</sup> autorizou o Governo a antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da UE com suporte em fundos da segurança social, por forma a colmatar eventuais dificuldades inerentes ao processo de encerramento do QCA II e III e à execução do QREN, relativamente aos programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu. O montante daqueles pagamentos não poderia exceder, a cada momento, considerando as antecipações efectuadas desde 2007, o montante de €350,0 milhões.

<sup>1</sup> Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, n.º 6 do artigo 131.º.



Em 2009, o Orçamento da Segurança Social suportou adiantamentos por conta das acções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, no montante de €76,6 milhões respeitantes ao QCA III e de €130,3 milhões relativos ao QREN. Estes montantes, conjugados com o total amortizado no ano (€182,4 milhões) e com o saldo do fluxo adiantamentos/amortizações de 2007 (€70,8 milhões) e de 2008 (€61,2 milhões), apresentam-se dentro do limite previsto na lei.

O valor total das amortizações realizadas em 2009, respeitantes ao QCA III, atingiu os €2,4 milhões, querendo isto dizer que transitam para 2010 cerca de €134,0 milhões. Relativamente ao QREN, constatou-se que em 2009 foram amortizados €172,3 milhões, significando que transitaram para o ano seguinte €38,0 milhões.

No que concerne ao Programa Integrar, foi amortizada em 2009 a totalidade da dívida transitada, no montante de €7,8 milhões.

Para fazer face aos adiantamentos realizados para financiamento intercalar de acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, ao abrigo do disposto no artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, contraiu junto do IGCP um empréstimo de curto prazo, em Agosto de 2009, no valor de 88,0 milhões, o qual amortizou em Setembro do mesmo ano.

### 4.7 – 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 solidez<sup>1</sup>, sucedendo-lhe, para todos os efeitos jurídicos e patrimoniais, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que tem por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros sistemas previdenciais, 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 afectas<sup>2</sup>.

A Lei de bases da segurança social estabelece<sup>3</sup> como formas de financiamento do Fundo uma parcela entre dois e quatro p.p. do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras. Por seu lado, o artigo 56.º da LOE para 2009 define como transferências a encaminhar para capitalização, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e “(...) uma parcela até dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem”.

No final de 2009, a carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social estava valorizada em €9.406,7 milhões, o equivalente a 5,6% do PIB<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto.

<sup>2</sup> N.ºs 1 e 2 do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

<sup>3</sup> Artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

<sup>4</sup> Considerando o valor de €167.652,3 milhões para o PIB (preços correntes, base 2006 - INE, Contas Nacionais Anuais, actualização de 08 de Setembro de 2010, disponível em [www.ine.pt](http://www.ine.pt)).

### **A.1) Comportamento dos mercados em 2009**

A crise que se havia disseminado nos mercados financeiros em 2008 atingiu, em 2009, a economia real, conduzindo a uma recessão grave e globalmente generalizada. À falta de confiança no sistema financeiro juntou-se a pressão sobre a dívida soberana, depois de os governos terem expandido a despesa para responder aos efeitos da crise financeira. Na maioria das economias envolvidas, as medidas de apoio à liquidez dos mercados financeiros e de estímulo à economia, a par da quebra da receita fiscal, colocaram pressão nos *déficits* orçamentais e conduziram a aumentos significativos da dívida pública. No entanto, as medidas governamentais amenizaram os receios dos investidores pelo que o ano de 2009 proporcionou uma recuperação parcial das quebras resultantes da crise.

Em 2009, assistiu-se, no mercado da dívida pública, a uma subida generalizada das taxas de juro nas maturidades mais longas, depois dos mínimos observados no final de 2008. As taxas de rendibilidade, apresentaram diferenças significativas entre os vários espaços económicos, com os índices *EFFAS* a mostrarem rendibilidades (em moeda local) positivas na Zona Euro (4,4%) e Japão (0,9%) e negativas nos EUA (3,8%) e Reino Unido (1,3%).

Em 2009, de acordo com dados da OCDE, os fundos de pensões daquele espaço económico apresentaram uma rendibilidade média de 6,6% (6,0% em termos reais), recuperando cerca de \$ 1.500 mil milhões do valor de mercado perdido em 2008, devido essencialmente à revalorização dos mercados de acções a partir de Março de 2009. Apesar de alguns países terem recuperado completamente as perdas de 2008, o valor de mercado total dos activos na área da OCDE ainda estava 9% abaixo dos valores de Dezembro de 2007. O peso das acções nos portefólios dos fundos de pensões cresceu, em média, 1,3 p.p. para 40,4%. O peso médio ponderado dos activos dos fundos de pensões no PIB dos países da OCDE subiu de 60,3% em 2008 para 67,1% em 2009. Os fundos de pensões públicos observaram, em 2009, uma forte recuperação de performance superando largamente as perdas do ano anterior, com os activos a atingir os \$ 4.500 mil milhões, mais 7,3% em média que um ano antes.

### **A.2) Evolução dos Fundos Próprios e Resultados Líquidos do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP**

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi criado em 1989 com uma dotação inicial de cerca de €216 milhões. No ano 2000, os Fundos Próprios do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP valiam €3.088,1 milhões. A 31 de Dezembro de 2009, atingiram cerca de €9.406,6 milhões, reflectindo um crescimento de 12,8% (€1.067,5 milhões) face aos €8.339,1 milhões registados em 2008. Para este aumento contribuíram os resultados apurados no exercício, que atingiram €551,5 milhões, e a evolução do património adquirido, reforçado em cerca de €516,0 milhões com as transferências obtidas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, sendo €124,3 milhões referentes aos saldos anuais do sistema Previdencial (componente Repartição), €3,8 milhões obtidos com a alienação de imóveis, €385,4 milhões respeitantes a uma parcela das quotizações dos trabalhadores e €2,5 milhões relativos ao Fundo dos Antigos Combatentes.

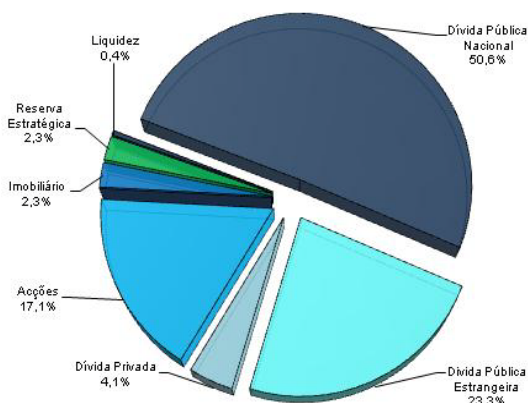
Desde 2006 que os “resultados líquidos” do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP vinham diminuindo, culminando no valor negativo €313,2 milhões observado em 2008. O ano de 2009 vem inverter essa tendência, gerando o maior resultado de sempre (€551,5 milhões), que supera em cerca de 76,1% os montantes perdidos no ano de 2008.



### A.3) Composição da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e cumprimentos dos limites regulamentares

No final de 2009, os €9.406,7 milhões da carteira do Fundo dividiam-se pelas classes de activos constantes do Gráfico IV.18. Em 2009, dentro das classes de “rendimento fixo”, o montante aplicado em dívida pública nacional<sup>1</sup> cresceu 2,0%, baixando para 50,6% do total (55,9% em 2008), representando €4.756,3 milhões<sup>2</sup>. Na dívida pública estrangeira verificou-se o maior crescimento relativo da carteira (52,5%), atingindo aquela 23,3% dos activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (17,2% em 2008), no valor de €2.187,9 milhões. A dívida privada, depois de um substancial reforço verificado em 2008, apresentou um acréscimo de 7,5% em 2009, para €382,9 milhões. No total, a classe de activos de “rendimento fixo” reforçou o seu peso na carteira de 77,4% em 2008 para 77,9% em 2009, destacando-se, em termos geográficos, as expansões no mercado obrigacionista dos EUA e do Japão. Os limites regulamentares, mínimo de 50% em dívida pública nacional e máximo de 40% em dívida privada, encontravam-se cumpridos.

Gráfico IV.18 – SS – Composição da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social a 31/12/2009



Fonte: IGFCSS.

A classe de rendimento variável (acções e activos de idêntica natureza) representou 17,1% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, acima dos 16,6% verificados em 2008, mas ainda longe dos 20,7% de 2007, significando um aumento, em termos absolutos, de €226,2 milhões (mais 16,3%), para €1.611,6 milhões, aquém do limite máximo permitido de 25% da carteira. Relativamente a 2008, destaca-se o reforço em acções do Reino Unido e dos EUA.

Quanto às restantes componentes, o “imobiliário”, que havia valorizado apenas 1,6% em 2008, perdeu 11,9% do seu valor em 2009, para €216,8 milhões, representando cerca de 2,3% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, menos de 1/4 do valor máximo permitido (10%). A “reserva estratégica”, depois de perder 30,6% do valor em 2008, beneficiou em 2009 das valorizações em bolsa da Portugal Telecom, da Zon e da Transurban, representando 2,3% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (um aumento de 28,7%, para €213,6 milhões), menos

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

<sup>2</sup> Sublinha-se que, tal como é regra em relação aos outros activos detidos pelo Fundo, de acordo com o seu Regulamento de Valorimetria, também os títulos da dívida pública são valorizados pelo seu justo valor.

de metade dos 5% permitidos pelo Regulamento de Gestão. Finalmente, o montante considerado como “liquidez” diminuiu para €37,0 milhões em 2009, apenas 0,4% da carteira.

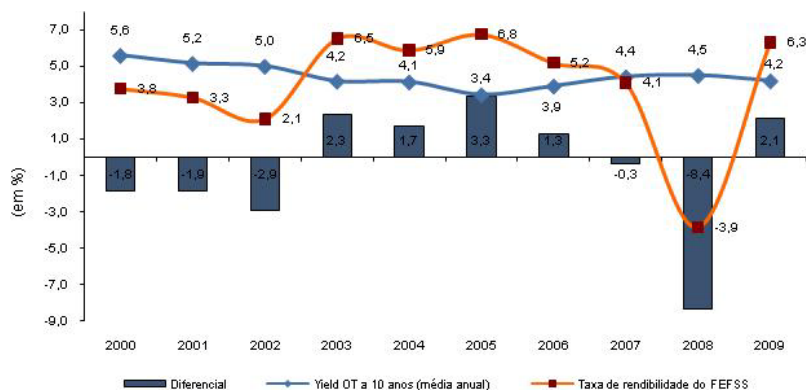
Para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares deve referir-se ainda que em “fundos de investimento mistos”, cujo tecto é de 10% da carteira, não se encontrava classificado qualquer activo; que a exposição, não coberta, a moeda estrangeira ascendia a €726,3 milhões, correspondendo a 7,7% da carteira, pouco mais de metade do limite estipulado (15%); que os montantes aplicados em “futuros” ascenderam a €1.017,5 milhões (em valor nominal), correspondendo a 10,8% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social<sup>1</sup> e que não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras, para as quais está estabelecido um limite de 10% do valor do Fundo.

Encontravam-se também verificados os critérios de diversificação da carteira, que obrigam a não deter participações ou efectuar operações de valor superior a 20% dos capitais próprios da entidade, nem a 5% do valor do activo do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições directas estavam em títulos que faziam parte da “reserva estratégica” (10,0% da Finpro, 2,3% da Portugal Telecom e 1,2% da Zon-Multimédia), sendo também estes os que tinham maior peso no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (Portugal Telecom 1,9% e Finpro 0,2%).

#### A.4) Rendibilidade e valor acrescentado ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Depois da quebra dos mercados de acções em 2008 ter proporcionado ao Fundo a primeira taxa de rendibilidade anual negativa da sua história (3,9%), a revalorização dos mercados accionistas em 2009 permitiu-lhe apresentar uma rendibilidade próxima dos 6,3%. No Gráfico IV.19 apresenta-se a evolução da taxa de rendibilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e do *yield* médio anual das obrigações do tesouro portuguesas entre 2000-2009.

Gráfico IV.19 – SS – Rendibilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e das Obrigações do Tesouro (OT) a 10 anos



Fonte: IGFCCS e Banco de Portugal – Relatório Anual de 2009.

<sup>1</sup> O Regulamento de Gestão permite a utilização de produtos derivados para cobertura do risco até ao montante do valor líquido global do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.



A comparação com a *yield* das obrigações do tesouro portuguesas a 10 anos permite identificar a maior volatilidade registada no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, cuja composição da carteira procura obter um prémio de rendibilidade no longo prazo, investindo uma parcela em activos com maior risco associado. As duas situações em que o Fundo apresentou menor rendibilidade face às obrigações do tesouro (início da presente década e entre 2007-2008) corresponderam a períodos de acentuadas quedas nos mercados de acções, mais vincadas em 2008, não só pela magnitude e disseminação da crise, mas também pela maior exposição a activos de rendimento variável, que se encontrava perto dos 19%.

A performance de 2009 foi alimentada pelas classes de activos que incluem títulos de rendimento variável cotados, beneficiando da recuperação das cotações dos títulos nos mercados accionistas. A classe de rendimento variável (que inclui acções, índices de acções e instrumentos financeiros derivados sobre acções) apresentou uma rendibilidade de 20,9%, depois do desempenho fortemente negativo registado no ano anterior, atingindo 21,9% nos investimentos na Europa (-45,2% em 2008) e ultrapassando os 26,4% nos EUA (-38,1% em 2008). A “reserva estratégica” apresentou uma rendibilidade de 38,1% (-25,9% em 2008), beneficiando da valorização das participações na Portugal Telecom (40,4%), na Zon-Multimédia (16,9%) e na Transurban Group (33,8%), mantendo-se, ainda assim, em níveis inferiores às respectivas valorizações de 2007. A rendibilidade da componente de imobiliário, que já havia sido negativa em 2008 (3,6%), agravou-se em 2009, com uma quebra de 11,9%. Já os activos de rendimento fixo funcionaram em contraponto aos de rendimento variável, uma vez que, depois de terem contribuído substancialmente para minimizar as perdas em 2008 (ao apresentarem uma rendibilidade de 10,1%), revelaram um comportamento bem menos favorável, rendendo 2,9%<sup>1</sup>.

Os €1.067,8 acrescentados à carteira do Fundo em 2009 são provenientes do valor transferido como “dotações” (cerca €516,0 milhões, uma quebra de 52,7% face ao valor recorde de 2008) e da actividade de gestão e da evolução dos mercados, que geraram o maior crescimento anual absoluto de sempre, cerca de €551,9 milhões (superando em 76,1% o valor perdido em 2008). A valorização dos activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, num contexto de recuperação das bolsas, reflectiu-se num substancial aumento dos rendimentos obtidos, para cerca de €427,2 milhões (face a €193,6 milhões em 2008), numa variação das valias potenciais, de €361,3 milhões (haviam sido negativas em €259,5 milhões em 2008) e em ganhos de quase €45,9 milhões no mercado monetário líquido. No entanto, as valias realizadas líquidas resultaram num valor negativo próximo dos €277,4 milhões (um agravamento face aos €56,3 milhões negativos de 2008) e os juros corridos também contribuíram negativamente com quase €5,3 milhões.

Depois do aumento significativo do risco verificado em 2008, com um forte acréscimo da volatilidade na generalidade dos mercados financeiros de destino dos investimentos, a volatilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias, baixou em 2009, para 4,2% (5,8% em 2008), mantendo-se, porém, a um nível bem mais elevado do que o verificado antes de se sentirem os efeitos da crise (2,7% em 2007).

Desde a sua constituição, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social apresenta uma rendibilidade média anual de 4,4%. O desempenho mais recente tem sido menos expressivo, com a média dos últimos dez anos a cair para 3,9%, a dos últimos cinco anos para 3,5% e a dos últimos três anos a ser de apenas 2,2%.

---

<sup>1</sup> A componente investida em títulos de dívida pública nacional (que representava 50,6% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social) apresentou, ainda assim, uma taxa de rendibilidade de 4,5%. A penalizar esta componente de investimento estiveram os mercados obrigacionistas dos EUA e do Reino Unido que apresentaram rendibilidades negativas de acordo com os índices *EFFAS*.



#### **A.5) Cobertura pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social das despesas previsíveis com Pensões**

O grau de cobertura das pensões do sistema previdencial pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social aumentou sistematicamente, de 85,1% em 2007 para 88,0% em 2008 e para 94,2% em 2009, o que significa que os €9.406,7 milhões acumulados permitiriam o pagamento de 11,3 meses destas pensões. No que respeita ao total das pensões, registou-se um aumento de 62,4% em 2007 para 69,9% em 2009, correspondendo a uma despesa de 8,4 meses. Apesar desta evolução, a meta fixada na Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que é de 24 meses, ainda se encontra algo distante.

Tal como tem acontecido nos últimos anos, o valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social cresceu a um ritmo superior ao verificado nas despesas com pensões. Enquanto o total das “pensões” cresceu 5,0% (e as do sistema previdencial 5,5%)<sup>1</sup>, o Fundo cresceu 12,8%, ritmo que, desde 2003, só foi superado em 2007 (13,9%).

#### **A.6) Análise da Gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social**

Em 2009 o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social recebeu mais €516,0 milhões de dotações para gerir, mantendo-se, no essencial, as limitações de recursos humanos e de natureza técnica, identificadas pelo Tribunal<sup>2</sup>. No final do ano, a alocação de activos apresentava um ligeiro reforço da componente de rendimento fixo, das acções e da reserva estratégica, em detrimento das componentes de imobiliário e de liquidez. Tal ficou a dever-se à preferência por investimentos em títulos da dívida (com destaque para o mercado dos EUA e Japão) e porque as acções detidas nas classes de rendimento variável (destacando-se os produtos indexados sobre acções dos EUA) e na reserva estratégica somaram valorizações relevantes, enquanto os Fundos de Investimento Imobiliário apresentaram menos valias substanciais.

Como se observa no Gráfico IV.20, em 2008, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social registou a menor queda (3,9%) de entre os fundos que perderam valor, tendo obtido uma rentabilidade de 6,3% em 2009. Exceptuando os casos dos países cujos fundos investem quase exclusivamente em dívida pública (EUA, Espanha e Bélgica) e o México, é o que apresenta o segundo melhor desempenho no biénio, apenas superado pelo fundo da Polónia. Já no que concerne à rentabilidade média do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social nos últimos cinco anos (Gráfico IV.21), apresentou-se como uma das mais baixas de entre os fundos analisados, tendo superado apenas a do fundo da Irlanda, o mais exposto a acções, o da Nova Zelândia, o mais exposto a acções não cotadas (*private equity*) e a *edge funds* e o da França, também ele com elevada exposição a acções.

---

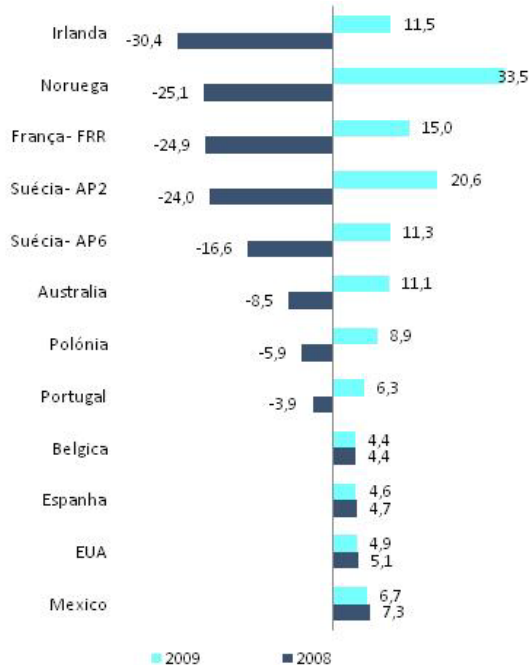
<sup>1</sup> Em desaceleração face ao crescimento verificado em 2008 (5,8% e 6,6% respectivamente).

<sup>2</sup> Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



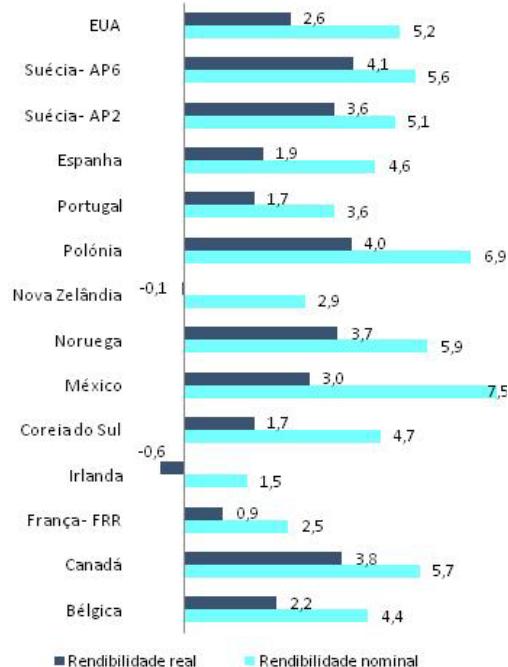
*Handwritten signature/initials in blue ink.*

**Gráfico IV.20 – SS – Rendibilidade nominal dos fundos de pensões públicos (%)**



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

**Gráfico IV.21 – SS – Rendibilidade média dos últimos 5 anos dos fundos de pensões públicos (%)**



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

A avaliação dos resultados da gestão efectuada no relatório e contas de 2009 (Quadro IV.15) mostra que a rendibilidade média do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social no quinquénio terminado em 2009 se manteve inferior ao custo médio da dívida pública para o mesmo período, enquanto a rendibilidade média do triénio terminado em 2009 inverteu a situação do ano anterior, voltando a ser positiva em termos reais, em consequência do desempenho de 2009. O Fundo não conseguiu, no entanto, superar o desempenho do *benchmark* utilizado como referência, apresentando um *excess return* ligeiramente negativo, nem apresentar uma rendibilidade superior à mediana dos fundos de pensões nacionais.

**Quadro IV.14 – SS – Resultados da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social**

(em percentagem)

Variáveis	2007	2008	2009
Diferencial face ao custo da Dívida Pública Portuguesa <sup>(1)</sup>	1,28%	(0,73%)	(0,36%)
Retorno nominal médio anual do último triénio	5,32%	1,43%	2,18%
<i>Excess return anual para o benchmark</i>	0,89%	0,18%	(0,02%)
Rendibilidade líquida	4,08%	(3,86%)	6,25%
Volatilidade anualizada	2,66%	5,83%	4,24%
Custos em % do Montante Médio sob Gestão <sup>(2)</sup>	0,057%	0,059%	0,062%

(1) Média dos últimos 5 anos.

(2) Custos de gestão, de transacção e de custódia.

Fonte: Relatório e Contas de 2009 do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP.

Os custos imputados ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social superaram, em 2009, os €5,3 milhões, sendo quase €2,4 milhões de custos de funcionamento da estrutura orgânica (dos



quais €1,4 milhões em despesas com pessoal) e quase €3,0 milhões para serviços bancários, custos de custódia e liquidação de títulos, custos de transacção e outros. Quando medidos em percentagem do montante médio sob gestão, constata-se que aumentaram quer em 2008 (de 0,057% para 0,059%), ano em que se deu um grande aumento da rotação de activos na carteira, quer em 2009 (para 0,62%), uma vez mais pelo aumento de rotação da carteira, dado que os custos de funcionamento do Instituto, em percentagem do montante médio sob gestão, baixaram ligeiramente, de 0,029% em 2008 para 0,028% em 2009.



### CAIXA 7 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

A Caixa Geral de Aposentações, IP, criada em 1929 foi, até ao final do ano de 2005, a única entidade com responsabilidades na gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos, 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 Dezembro<sup>1</sup>, 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 públicos<sup>2</sup>.

Nos pontos seguintes apresenta-se um resumo da evolução dos dados físicos e financeiros da Caixa Geral de Aposentações, IP no período 2007/2009<sup>3</sup>, havendo, em algumas das análises realizadas, referência a ciclos temporais mais longos.

#### *Aposentados, pensionistas e subscritores da Caixa Geral de Aposentações*

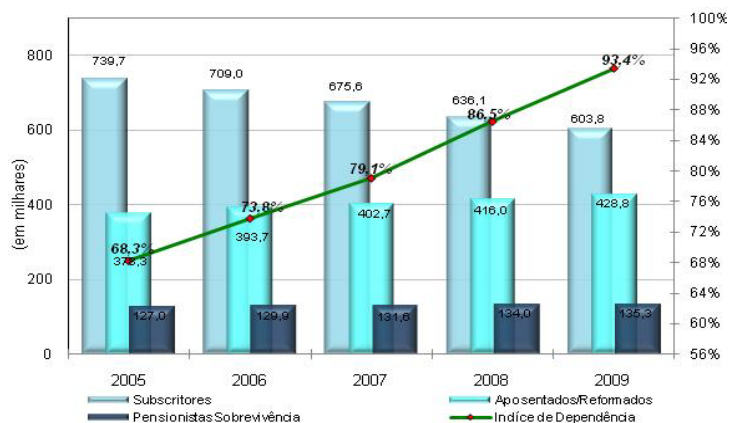
O número total de aposentados da Caixa Geral de Aposentações, IP atingiu, no final de 2009, 428.752 indivíduos (mais 12.740 que em 2008), sendo 243.514 do sexo masculino (56,8%) e 185.238 do sexo feminino (43,2%). A evolução evidenciada por esta população nos anos aqui analisados (veja-se Gráfico seguinte), denota, em termos totais, um crescimento de 3,3% no período 2007-2008 e de 3,1% no período seguinte, havendo a destacar que este incremento foi mais vincado no grupo do sexo feminino do que no do sexo masculino (6,3% e 6,0%, respectivamente, em 2007-2008 e 2008-2009 para o primeiro, face aos 1,2% e 0,9%, nos mesmos períodos, para o segundo).

<sup>1</sup> Cfr., complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

<sup>2</sup> Desde 1996 foram integrados na CGA os fundos de Pensões das seguintes empresas, ficando esta entidade responsável pelos encargos com as respectivas pensões de aposentação, tendo, para o efeito, sido constituídas reservas especiais: BNU, 1996; DRAGAPOR, 1998; RDP I, 1999; INDEP, 2002; CTT, 2003; RDP II, 2003; INCM, 2004; ANA, 2004; NAV, 2004; CGD, 2004 (apenas relativo ao tempo de serviço prestado, por trabalhadores, à empresa entre 1 de Janeiro de 1992 e 31 de Dezembro de 2000). Por outro lado, no âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República, a CGA ficou responsável pelo pagamento das pensões, cuja reserva foi constituída em 1997, com as verbas então recebidas do Território de Macau.

<sup>3</sup> Os elementos aqui sintetizados constam, no essencial, do Anexo III ao Relatório n.º 5/2010 – AEO-SS, de 27 de Outubro (Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social – Janeiro a Dezembro de 2009), disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

**Gráfico IV.22 – CGA – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência**



Fonte: Caixa Geral de Aposentações, IP.

No que respeita às idades dos aposentados, cerca de 86,1% estão incluídos na faixa etária compreendida entre os 50 e os 79 anos, sendo o escalão etário dos 60 aos 69 anos o mais representativo, abarcando 40,9% dos indivíduos nesta situação.

Quanto aos subscritores, o seu número total sofreu, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de 32.270 indivíduos (menos 5,1%), fixando-se, em 2009, em 603.840 indivíduos, dos quais 269.624 homens (44,7%) e 334.216 mulheres (55,3%). 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 (35,4%), enquanto 91,2% 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 68,3% em 2005, para 93,4% em 2009, o que perfaz uma subida de 25,1 p.p. 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 pensionistas<sup>1</sup>, 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 social<sup>2</sup>. Por último, saliente-se que a actual lei conduzirá, inevitavelmente, à acentuação desta tendência, ou seja, à ampliação do índice de dependência.

#### *Fontes de financiamento da Caixa Geral de Aposentações*

As receitas totais cobradas pela Caixa Geral de Aposentações, IP aumentaram cerca de €672,7 milhões de 2008 para 2009 (de €7.845,2 milhões para €8.517,9 milhões), o que representou, face ao ano anterior, um acréscimo na ordem dos 8,6%. No período anterior, embora mais moderado, observou-se também um crescimento do volume das receitas em cerca de €324,5 milhões (de

<sup>1</sup> 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 90.185 indivíduos (mais 27.025 em 2007, 31.364 em 2008 e 31.526 em 2009).

<sup>2</sup> 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.



€7.520,7 milhões para €7.845,2 milhões), o que traduziu uma variação homóloga de cerca de 4,3%. 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, 93,2% em 2007, 90,9% em 2008 e 91,3% em 2009.

Quadro IV.15 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2007	2008	2009	Δ 2008/07	Δ 2009/08
Quotizações	2 290,43	2 298,32	2 853,87	0,3%	24,2%
Quotas	1 476,68	1 433,21	1 429,22	(2,9%)	(0,3%)
Comparticipação de Entidades	813,76	865,11	1 424,65	6,3	64,7%
Dotação do Orçamento do Estado	3 520,18	3 628,55	3 712,66	3,1%	2,3%
Contribuição do Estado*	3 291,45	3 396,10	3 473,94	3,2%	2,3%
Responsabilidade Estado Pag. Pensões	228,73	232,45	238,72	1,6%	2,7%
IVA consignado à CGA	466,68	530,87	506,91	13,8%	(4,5%)
Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações**	728,49	673,21	704,60	(7,6%)	4,7%
Outras Receitas	33,03	30,92	22,68	(6,4%)	(26,6%)
Transferência DL n.º 240-A/2004 (CGD)	0,00	0,00	-	-	-
Transferência DL n.º 240-B/2004 (ANA)	0,00	0,00	-	-	-
Transferência DL n.º 240-C/2004 (NAV)	0,00	0,00	-	-	-
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	9,17	8,95	31,44	(2,4%)	251,3%
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	0,04	0,00	0,08	(100,0%)	-
Transferência DL n.º 291/2003 (RDP)	0,00	0,00	-	-	-
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	380,18	404,03	471,20	6,3%	16,6%
Empréstimos bancários	0,00	97,01	192,19	-	98,1%
Saldo transitado da gerência anterior	92,48	173,35	22,29	87,4%	(87,1%)
<b>Total</b>	<b>7 520,68</b>	<b>7 845,21</b>	<b>8 517,93</b>	<b>4,3%</b>	<b>8,6%</b>

\* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado".

\*\* Designado pela CGA como "Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações".

Fonte: Caixa Geral de Aposentações, IP.

As “dotações do Orçamento do Estado” são a fonte de financiamento mais importante desta instituição, representando, em 2009, 43,6% das receitas totais (cerca de €3.712,7 milhões, o que, face ao ano anterior, representou um acréscimo de cerca de €84,1 milhões). A parcela relativa ao “IVA consignado à Caixa Geral de Aposentações, IP”<sup>1</sup> ganhou especial relevância a partir de 2006 quando representou cerca de 6,9% das receitas totais (€485,5 milhões), atingindo, em 2007, os €466,7 milhões, o que significou 6,2% das verbas arrecadadas nesse ano, fixando-se, em 2008, em cerca de €530,9 milhões, o que representou 6,8% do total das receitas desta instituição e, atingindo, em 2009, 506,9 milhões, 6,0% da receita total<sup>2</sup>. As receitas provenientes de “quotizações” ascenderam, em 2009, a cerca de €2.853,9 milhões (mais 24,2% que em 2008), montante que

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Esta receita extingue-se em 2009 para a Caixa Geral de Aposentações, IP: o artigo 55.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, prorroga o prazo de consignação da receita do IVA durante o ano de 2010 apenas para a segurança social.

representou 33,5% dos recursos financeiros totais obtidos nesse ano. Na parte das receitas relativas a “entrega para pagamento de pensões e outras prestações”<sup>1</sup>, verificou-se, de 2007 para 2008, um decréscimo de 7,6%, fixando-se este montante em €673,2 milhões (8,6% das receitas totais da instituição). Já no período subsequente, ou seja, de 2008 para 2009, estas receitas conheceram um acréscimo de 4,7%, tendo atingido no final de 2009 €704,6 milhões. As receitas provenientes da “comparticipação de entidades”<sup>2</sup> têm registado, nos últimos anos, contínuos acréscimos, atingindo, em 2009, €1.424,7 milhões (64,7% acima do arrecadado em 2008), o que significou 16,7% das receitas totais auferidas neste ano.

Note-se, por último, que a Caixa Geral de Aposentações, IP contraiu, em 2009, um empréstimo no montante de €192,2 milhões, situação que não ocorreu em 2007 e que face a 2008 configurou uma situação de aumento desta receita da ordem dos 98,1%, o qual não foi precedido de parecer do Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP<sup>3</sup>.

No quadro seguinte apresentam-se os montantes das reservas constituídas na Caixa Geral de Aposentações, IP com a integração dos fundos de pensões de empresas de capitais públicos e com a transferência recebida do território de Macau para o mesmo efeito, indicando-se também o valor desses fundos no início e no fim do ano económico de 2009.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Em 2008 o universo das entidades com obrigação de contribuir para a Caixa Geral de Aposentações, IP foi alargado por força da entrada em vigor da seguinte norma vertida na Lei do Orçamento do Estado para esse ano: “*O montante da contribuição mensal para a CGA, I. P., por parte dos órgãos de soberania e respectivas estruturas de apoio, das entidades, públicas ou privadas, com autonomia administrativa e financeiras, que, em 31 de Dezembro de 2006, não estivessem abrangidas pela obrigação de contribuição mensal para a CGA, I. P., passam a ser de 11 % da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública em matéria de pensões ao seu serviço (...)*”, (cfr. n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro). Esta obrigação aparece reforçada no Orçamento do Estado para 2009, ficando também os serviços integrados do Estado sujeitos a tal obrigação, a partir de 2009, com uma taxa de 7,5% sobre as remunerações sujeitas a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública em matéria de pensões (cfr artigo 41.º da Lei nº 64-A/2008, de 31/12).

<sup>3</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 6.3.2 do Capítulo VI do Volume II.



Quadro IV.16 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2009	Reserva em 31-12-2009	Relação entre Reserva em Dezembro de 2009 e a Reserva constituída
Empresa*	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254,25	72,37	51,82	20,4%
DRAGAPOR	1998**	7,68	6,95	6,83	88,9%
RDP I	1999	28,43	17,43	16,23	57,1%
MACAU	1997	115,16	57,72	44,26	38,4%
INDEP	2002	26,00	12,69	10,76	41,4%
CTT	2003	807,70	282,27	159,52	19,7%
RDP II	2003	47,24	44,66	43,67	92,4%
INCM	2004	137,80***	127,35	124,72	90,5%
ANA	2004	173,62***	151,29	147,10	84,7%
NAV	2004	235,71***	217,66	215,59	91,5%
CGD	2004	2 504,42***	2 256,85	2 228,58	89,0%
<b>Total</b>		<b>4 338,01</b>	<b>3 247,24</b>	<b>3 049,08</b>	<b>70,3%</b>

\* Com excepção de "Macau", que foi constituído 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, IP.

Os fundos que apresentavam os consumos mais acentuados das reservas inicialmente constituídas eram os de Macau, do BNU, e dos CTT, dado que só mantinham, respectivamente, 38,4%, 20,4% e 19,7% dos seus valores iniciais, destacando-se este último fundo que, em 6 anos, tinha esgotado 80,3% das suas reservas.

### Aplicação de Recursos

No triénio em análise, as despesas da Caixa Geral de Aposentações, IP (não considerando os saldos da gerência) evoluíram de €7.347,3 milhões em 2007 para €7.845,9 milhões em 2008, fixando-se em €8.511,9 milhões em 2009, o que significou um crescimento de 6,8% de 2007 para 2008 (mais €497,9 milhões) e de 8,5% no período subsequente (mais €666,7 milhões). Esta tendência é explicada pelo continuado aumento das despesas com pensões, cujos crescimentos homólogos atingiram 5,4% de 2007 para 2008 e 6,6% no período subsequente, o que corresponde a variações de, respectivamente, €387,6 milhões e de €499,8 milhões. Sendo a principal componente das despesas da Caixa Geral de Aposentações, IP as pensões, estas representaram, respectivamente, 97,8%, 96,5% e 94,8% dos gastos totais realizados neste período (não considerando os montantes relativos aos saldos de gerência), significando gastos de cerca de €7.184,1 milhões em 2007, de €7.571,7 milhões em 2008 e de €8.071,5 milhões em 2009. Destes montantes, 90,5% respeitaram ao pagamento de pensões de aposentação (que registaram, em termos homólogos, uma aceleração de 1,2 p.p. face ao período precedente) e os restantes 9,5% à liquidação de pensões de sobrevivência (eventualidade que, em 2009, conheceu um crescimento superior em 1,6 p.p. comparativamente ao registado em 2008).

**Quadro IV.17 – CGA – Aplicação de recursos**

(em milhões de euros)

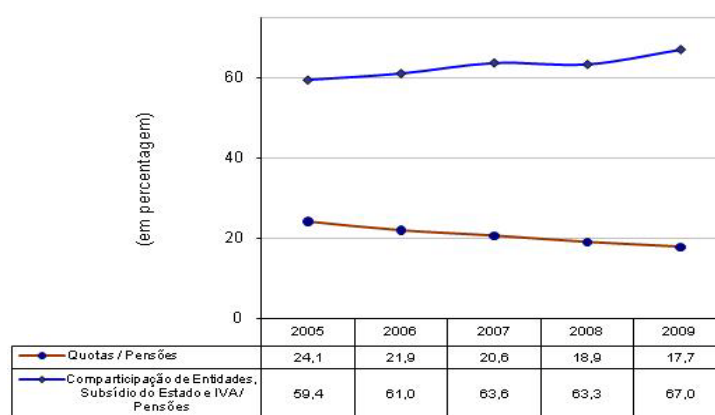
Aplicação de Recursos	2007	2008	2009	Δ 2008/07	Δ 2009/08
Pensões	7 184,09	7 571,71	8 071,49	5,4%	6,6%
Aposentação	6 501,60	6 853,91	7 304,70	5,4%	6,6%
Sobrevivência	682,49	717,80	766,79	5,2%	6,8%
Outras Prestações	43,84	45,58	50,55	4,0%	10,9%
Outras Despesas	36,33	32,24	37,23	(113%)	15,5%
Encargos Financeiros	0,90	1,55	1,21	72,3%	(21,7%)
Transferências Instituições Comunitárias	1,41	2,19	0,67	55,2%	(69,3%)
Aplicações Financeiras	80,76	94,93	158,59	17,5%	67,1%
Amortizações empréstimos bancários	-	97,01	192,19	0,0%	98,1%
Saldo da Gerência	173,35	-	5,99	(100,0%)	0,0%
Total sem Saldo da Gerência	7 347,33	7 845,21	8 511,93	6,8%	8,5%
<b>Total</b>	<b>7 520,68</b>	<b>7 845,21</b>	<b>8 517,93</b>	<b>4,3%</b>	<b>8,6%</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações, IP.

### *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. Assim, de 2005 para 2006 houve uma redução de 2,2 p.p., a mais acentuada do período em análise, de 2006 para 2007, uma redução de 1,3 p.p., de 2007 para 2008 uma redução de 1,7 p.p. e de 2008 para 2009 uma redução de 1,2 p.p. Assim, entre 2005 e 2009, a mencionada taxa de cobertura passou de 24,1% para 17,7%. Conclui-se, portanto, que no decurso deste período, a capacidade das receitas das quotas cobrirem as despesas com as pensões, enfraqueceu cerca de 6,4 p.p.<sup>1</sup>.

**Gráfico IV.23 – CGA – Índice de cobertura das despesas com pensões**



Fonte: Caixa Geral de Aposentações, IP.

<sup>1</sup> 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 determina a inscrição dos novos funcionários públicos no regime geral da segurança social.



*com  
D. J. J. J.  
mccbj*

Em consequência do supra referido, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas de “contribuições do Estado”, das “comparticipações 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 59,4% em 2005, para 67,0% em 2009. O comportamento dos índices de cobertura espelhados no gráfico anterior, resulta, essencialmente de dois factores: da dinâmica de crescimento mais acelerada manifestada pelas despesas com pensões (5,4% no período de 2007 para 2008 e 6,6% de 2008 para 2009) e da evolução decrescente das receitas provenientes do pagamento de quotas pelos subscritores (2,9% no período de 2007 para 2008 e de 0,3% de 2008 para 2009), decorrente da política em vigor desde 1 de Janeiro de 2006, que determinou a obrigatoriedade dos novos funcionários passarem a integrar o regime geral da segurança social, neste segmento de protecção social.





**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO V***

*ACOLHIMENTO DAS  
RECOMENDAÇÕES FORMULADAS  
PELO TRIBUNAL EM ANTERIORES  
PARECERES*





*com*  
*Q. Pinto*  
*ruddy*

## V – ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL EM ANTERIORES PARECERES

### 5.1 – Considerações Gerais

No Parecer sobre a CGE de 2007, aprovado em Plenário Geral de 16 de Dezembro de 2008, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações, 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 de outras acções de controlo realizadas para a elaboração do presente Parecer, a informação prestada nos meses de Julho a Setembro de 2010 pelas respectivas tutelas<sup>1</sup> sobre o acolhimento das referidas recomendações.

### 5.2 – Grau de Acolhimento

No quadro seguinte encontra-se reflectido o grau de acolhimento das 81 recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE de 2007.

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	31	38
Parcialmente acolhidas	36	45
Não acolhidas	14	17
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

Conforme se observa, grande parte das recomendações (83%) foi já acolhida, total (38%) ou parcialmente (45%), encontrando-se 14 recomendações por acolher, das quais 8 dizem respeito à Segurança Social.

O quadro abaixo apresenta a avaliação do acolhimento das mesmas recomendações, de acordo com a sua tipologia.

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	10	6	5	32	17	36
Correcção dos valores apresentados na CGE	11	19	3	35	53	21
Economia, eficiência e eficácia da gestão	7	3	3	23	8	21
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	3	8	2	10	22	14
Outras			1			7
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>36</b>	<b>14</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Verificou-se que a maior parte das recomendações formuladas respeitam à correcção dos valores apresentados na Conta (33), das quais 11 foram totalmente acolhidas e 19 parcialmente acolhidas. Das 21 recomendações relativas à legalidade e regularidade, 10 tiveram acolhimento total, 6 acolhimento parcial e 5 não foram acolhidas.

<sup>1</sup> Ministros de Estado e das Finanças, da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, do Trabalho e da Solidariedade Social e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Seguidamente enunciam-se as recomendações que não foram acolhidas e avaliam-se as justificações apresentadas pelas respectivas tutelas para o seu não acolhimento, encontrando-se a análise ordenada por tipologia conforme definido pelo Tribunal e seguindo a ordem dos domínios examinados.

## 5.2.1 – Recomendações não acolhidas pela Assembleia da República

### a) Legalidade e regularidade

#### Dívida pública

##### **Recomendação 25 – PCGE/2007**

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

O Ministro de Estado e das Finanças apresentou como justificação para o não acatamento da recomendação na proposta de Lei do Orçamento o facto de se tratar de “*um procedimento que tem como racionalidade, que estas aplicações apenas existem via excesso de financiamento*” pelo que, “*Tendo em consideração o normalmente estipulado no OE, o IGCP tem vindo a deduzir os juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes da tesouraria do Estado, assim como das associadas aos adiantamentos de tesouraria, aos juros da dívida pública directa do Estado*”.

O Tribunal veio reiterar esta recomendação nos Pareceres sobre a CGE de 2008 e de 2009<sup>1</sup> uma vez que entende que os juros recebidos por aplicações de disponibilidades de tesouraria, não se tratando de fluxos financeiros directamente associados a operações de gestão da dívida pública directa, não se enquadram na excepção ao princípio da não compensação prevista na LEO, que tem valor superior às leis do orçamento. Não obstante a posição do Governo, a recomendação pode ainda ser acatada por iniciativa da Assembleia República.

## 5.2.2 – Recomendações não acolhidas pela Administração Central

### a) Legalidade e regularidade

#### Fluxos financeiros com a União Europeia

##### **Recomendação 44 – PCGE/2007**

*Neste contexto o Tribunal continua a recomendar que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação sistematizada, por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos fundos comunitários.*

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação acolhida, referindo que “*O classificador de fontes de financiamento permite evidenciar a despesa por Programa Operacional dos respectivos financiamentos*”.

Embora o SIGO contemple informação por fonte de financiamento e se admita que a sistematização e agregação por fundo comunitário venha a constar da CGE de 2010, tal não se verifica na Conta de

---

<sup>1</sup> Recomendações 30 – PCGE/2008 e 28 – PCGE/2009.



2009, pelo que se considera que a recomendação ainda não se encontra implementada. Deste modo, reiterou-se a recomendação nos Pareceres sobre a CGE de 2008 e de 2009<sup>1</sup>.

## b) Correção dos valores apresentados na Conta

### Dívida pública

#### Recomendação 28 – PCGE/2007

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

O Ministro de Estado e das Finanças justificou o não acolhimento desta recomendação com a remissão para os Estatutos do IGCP, que estabelecem a forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão, prevendo que o seu valor será fixado, em cada ano, por despacho do Ministro de Estado e das Finanças, entre um mínimo de 0,1% e um máximo de 0,15% do *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior.

O Tribunal considera que não tem razoabilidade a forma como esta comissão é fixada pois as necessidades de financiamento do IGCP não têm de ter um acréscimo proporcional à evolução do *stock* da dívida, verificando-se, aliás, todos os anos reposições dos valores não utilizados bastante significativas. Deste modo, reiterou-se a recomendação nos Pareceres da CGE de 2008 e de 2009<sup>2</sup>.

## c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

### Dívida pública

#### Recomendação 29 – PCGE/2007

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

O Ministro de Estado e das Finanças entendeu que “*deve manter a periodicidade trimestral dos extractos, tendo em consideração a natureza do universo dos aforristas, para que estes tenham a possibilidade de conhecer as valorizações dos certificados de aforro e confirmar os valores em carteira*”, acrescentando que “*O IGCP tem vindo a promover a adesão ao AforroNet, salientando-se que os utilizadores do serviço (cerca de 24 mil) representam cerca de 4% dos titulares de produtos de retalho. Refira-se que com o recente início da comercialização dos Certificados do Tesouro, instrumento desmaterializado, é esperado um incremento significativo do número de aderentes ao AforroNet com reflexos ao nível da redução de extractos*”.

O Tribunal reiterou esta recomendação no Parecer sobre a CGE de 2008<sup>3</sup>, apontando o alargamento da periodicidade de envio dos extractos de 3 para 6 meses, entendimento que mantém no presente Parecer de 2009<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Recomendações 49 – PCGE/2008 e 42 – PCGE/2009.

<sup>2</sup> Recomendações 31 – PCGE/2008 e 27 – PCGE/2009.

<sup>3</sup> Recomendação 33 – PCGE/2008.

<sup>4</sup> Recomendação 29 – PCGE/2009.

## d) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

### Receita

#### Recomendação 9 – PCGE/2007

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

A informatização recomendada ainda não estava implementada em Julho de 2010, não obstante estar incluída no plano de actividades da Justiça Tributária para este ano.

## e) Outras

### Fluxos financeiros com o sector público empresarial

#### Recomendação 43 – PCGE/2007

*Face às lacunas dos actuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.*

O Ministro de Estado e das Finanças refere que “esta questão será analisada no âmbito de uma revisão global do classificador económico da receita e despesa. De momento a questão tem vindo a ser ultrapassada através da utilização da alínea e subalínea da classificação económica”.

Considerando que existe já um certo número de questões, designadamente algumas suscitadas pelo Tribunal de Contas, que aconselham a revisão do classificador, a recomendação foi reiterada no Parecer sobre a CGE de 2008 e no presente<sup>1</sup>, entendendo-se que tal revisão deve constituir uma prioridade do Governo.

## 5.2.3 – Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

### a) Legalidade e regularidade

#### Recomendação 53 – PCGE/2007

*O Tribunal recomenda que seja publicado o Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do art.º 27.º da LEO, para que o orçamento da segurança social seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.*

---

<sup>1</sup> Recomendações 48 – PCGE/2008 e 41 – PCGE/2009.



## **Recomendação 54 – PCGE/2007**

*O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que se compatibilizem as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, de financiamento e de classificação económica das receitas e das despesas públicas no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução.*

Não obstante a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social referir relativamente as estas duas recomendações que “Foi criado um grupo de trabalho para apresentar uma proposta legislativa para a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental”, ainda não foi publicada qualquer alteração à LEO que vise acolher as referidas recomendações.

## **Recomendação 67 – PCGE/2007**

*O Tribunal reitera a recomendação constante do anterior Parecer sublinhando a necessidade de criação de legislação adequada para a concessão dos apoios aos Centros de Cultura e Desporto, tendo em conta a harmonização de regras ao nível do sector público administrativo, ou, na sua ausência, a cessação destes apoios.*

Apesar de a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social referir que “Esta matéria tem vindo a ser regulada nos Decretos de execução orçamental, vide no artigo 67.º do DL 72-A/2010, de 18 de Junho, 62.º do DL n.º 69-A/2009, de 24 de Março, e no n.º 2 do artigo 54.º do Decreto-lei n.º 41/2008, de 10 de Março”, o Tribunal entende que a inclusão nos referidos Decretos-Leis 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 é suficiente, uma vez que estas normas se limitam a estabelecer a competência para autorização das transferências para Centros de Cultura e Desporto da Segurança Social, não contendo a disciplina jurídica sobre as circunstâncias e requisitos de tais transferências ou do destino final destes financiamentos.

Acresce que o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, proibiu, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, tal prática. Resulta ainda do regime legal instituído<sup>1</sup> e do princípio da legalidade que os entes públicos se encontram impedidos de financiar, directa ou indirectamente, designadamente através de transferências para entes privados como os centros de cultura e desporto, iniciativas de protecção social que não se encontrem legalmente previstas. De resto, importa referir que a correspondente despesa não deve, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, ser objecto de autorização, tendo em conta que o respectivo facto gerador não encontra suporte legal. Nestes termos, a recomendação tem-se por não acolhida.

## **b) Correção de valores apresentados na Conta Geral do Estado**

### **Recomendação 73 – PCGE/2007**

*O Tribunal recomenda que seja elaborado um relatório sobre a dívida à segurança social e que este disponibilize informação analítica apropriada que permita uma análise sobre a antiguidade das dívidas, o número e a tipologia dos contribuintes e correspondentes valores, bem como a sua evolução, incluindo a formalização de acordos e o seu cumprimento e os movimentos referentes à evolução dos créditos cedidos para efeitos de titularização.*

<sup>1</sup> Decretos-Leis n.ºs 122/2007 e 146/2008, de 27 de Abril e de 27 de Julho, respectivamente, e Portarias n.ºs 1486/2008, 1487/2008 e 1488/2008, todas de 19 de Dezembro.

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que a elaboração do relatório se encontra em curso. Porém, ainda não foi disponibilizado o referido documento, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

**Recomendação 76 – PCGE/2007**

*O Tribunal recomenda que a organização e instrução das contas integrem nos termos da Instrução n.º 1/2004, 2.ª S do TC, todos os elementos comprovativos de reconciliações bancárias, incluindo as respectivas certificações das entidades bancárias e, simultaneamente, se diligencie pelo tratamento adequado dos movimentos por reconciliar com antiguidade significativa.*

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social referiu que “O IGFSS alterou o procedimento de pedido de certidões bancárias junto dos bancos (...)” e que “Apesar das certidões serem pedidas com a devida antecedência nem todas as certidões são remetidas correctamente pelos bancos em tempo ON” e que, quanto “(...) aos movimentos por reconciliar com antiguidade significativa, o DGF tem feito inúmeras insistências junto das entidades respectivas (CTT e II)”. Mencionou ainda que o “ISS, I.P. deu acolhimento a esta recomendação”.

Da análise às contas de 2009 das instituições supra referidas concluiu-se que a prestação de contas não integrou todas as certidões bancárias, exigindo diligências complementares por parte dos serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, e que continuam por reconciliar bastantes movimentos com antiguidade significativa em ambas as instituições, com especial predominância nos movimentos de 2007, relativamente ao IGFSS, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

**c) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

**Recomendação 68 – PCGE/2007**

*O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma enformador do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “Em 8 de Junho de 2009 obteve-se o acordo entre as instituições de segurança social relativamente a uma nova versão da Portaria de Regulamentação das Tesourarias da Segurança Social (regras em matéria de fluxos financeiros), pelo que o processo está agora em desenvolvimento muito avançado”.

Já em 2009 o Secretário de Estado da Segurança Social, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2006, referiu que a proposta de portaria se encontrava em análise no seu Gabinete. Assim, não se verificando quaisquer progressos e tendo em conta que esta recomendação vem sendo formulada desde o Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, considera-se a recomendação não acolhida.

**Recomendação 81 – PCGE/2007**

*O Tribunal recomenda que anualmente se proceda ao ajustamento das reservas estatutárias dos Fundos geridos pelo IGFSS de acordo com os movimentos de receita e de despesa efectivamente ocorridos.*

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que o acolhimento da recomendação “Está em curso”. Deste modo, a Conta de 2009 ainda não reflecte os devidos ajustamentos, pelo que se considera a recomendação não acolhida.





com  
D. J. J. J.  
m. e. b. j.

#### **d) Fiabilidade do sistema de controlo interno**

##### **Recomendação 60 – PCGE/2007**

*O Tribunal recomenda a nomeação do fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da SS.*

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social refere que “*Está em fase de ultimação o processo de nomeação do fiscal único do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P., prevendo-se a nomeação do fiscal único dos restantes Institutos Públicos até ao final do ano*”. Contudo, ainda não houve notícia de qualquer nomeação, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

#### **5.3 – Considerações Finais**

O Tribunal assinala como um facto muito positivo o acolhimento total ou parcial de grande parte das recomendações que formulou no Parecer sobre a CGE de 2007.

No entanto, o Tribunal expressa a necessidade de ser dado cumprimento às recomendações não acolhidas e de se prosseguir com a implementação das recomendações parcialmente acolhidas, tendo em vista alcançar uma maior fiabilidade, fidedignidade, integralidade e transparência das contas públicas.



Tribunal de Contas

---

***CAPÍTULO VI***

*RECOMENDAÇÕES POR  
DESTINATÁRIO*





## VI – RECOMENDAÇÕES POR DESTINATÁRIO

### 6.1 – Considerações Gerais

Neste capítulo sistematiza-se o conjunto das recomendações formuladas no presente Parecer sobre a CGE de 2009, apresentadas segundo o destinatário das mesmas e ordenadas pelos domínios examinados e por tipologia das recomendações.

O quadro seguinte apresenta a análise global do número de recomendações formuladas pelo Tribunal em função da sua tipologia, verificando-se que a tipologia que apresenta maior número de recomendações é a correcção dos valores apresentados na CGE, com 32, seguida da legalidade e regularidade, com 20.

Tipologia	N.º de recomendações	%
Legalidade e regularidade	20	29
Correcção dos valores apresentados na CGE	32	46
Economia, eficácia e eficiência da gestão	5	7
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	12	17
Outras	1	1
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Das 70 recomendações expressas no presente Parecer, 24 dizem respeito à Segurança Social.

### 6.2 – Recomendações formuladas no âmbito da Administração Central

#### 6.2.1 – À Assembleia da República

##### 6.2.1.1 – Dívida Pública

#### Legalidade e regularidade

##### Recomendação 28 – PCGE/2009

*Recomenda-se à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, não sejam incluídas normas que permitam a compensação de juros da dívida pública directa com receitas resultantes de aplicações de Tesouraria.*

#### 6.2.2 – Ao Governo e à Administração Central

##### 6.2.2.1 – Processo orçamental

#### Legalidade e regularidade

##### Recomendação 1 – PCGE/2009

*Assim, o Tribunal recomenda que a dotação provisional apenas seja utilizada nos fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental: “despesas não previsíveis e inadiáveis”.*

#### **Recomendação 2 – PCGE/2009**

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

### **6.2.2.2 – Execução do orçamento da receita**

#### **Legalidade e regularidade**

#### **Recomendação 3 – PCGE/2009**

*O Tribunal continua a recomendar ao Governo que providencie a concretização dos projectos que permitirão a interligação dos sistemas próprios da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ao Sistema de Gestão de Receitas, dado que esta interligação tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001.*

#### **Recomendação 4 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda ao Governo que assegure que as entidades às quais seja disponibilizado o Sistema de Gestão de Receitas reúnem as condições necessárias ao cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado, sob pena da sua intervenção não vir a suprir as lacunas identificadas no modelo actual.*

#### **Recomendação 5 – PCGE/2009**

*O Tribunal volta a recomendar que sejam elaboradas, aprovadas e divulgadas instruções para a contabilização das receitas do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas, que explicitem as regras, os procedimentos e as operações de execução a utilizar, de forma a assegurar a uniformização, a clareza e o rigor do processo de contabilização.*

#### **Recomendação 6 – PCGE/2009**

*O Tribunal volta a recomendar que a data-valor com que as receitas do Estado são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efectivo recebimento.*

#### **Recomendação 8 – PCGE/2009**

*O Tribunal volta a recomendar que a contribuição de 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, S.A., como despesa orçamental.*

#### **Recomendação 9 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais volte a ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.*

### **Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

#### **Recomendação 7 – PCGE/2009**

*O Tribunal volta a recomendar ao Governo que assegure a total coerência entre os valores constantes da Conta Geral do Estado e os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do*



*Estado, neste âmbito, o Sistema de Gestão de Receitas (a nível local) e o Sistema Central de Receitas (a nível central).*

## **Recomendação 10 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que os valores obtidos através da rede de cobranças do Estado sejam integralmente registados no Sistema de Gestão de Receitas (como receitas orçamentais os validados pelas respectivas entidades administradoras e como operações extra-orçamentais os restantes).*

## **Recomendação 11 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que a movimentação de fundos registada nas contas de gerência dos serviços e fundos autónomos seja integralmente registada no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (classificando como operações não orçamentais a parte da movimentação que não seja objecto de contabilização através de operações orçamentais). No código de classificação das receitas, por operações extra-orçamentais, deve ser criada uma rubrica relativa ao saldo da gerência anterior para assegurar a relevação da totalidade deste saldo e não apenas da parte registada nas receitas orçamentais.*

## **Recomendação 12 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que a classe de terceiros da contabilidade do tesouro passe a ser organizada de forma a autonomizar, em conjuntos específicos, as contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado.*

### **6.2.2.3 – Execução do orçamento da despesa**

#### **Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

## **Recomendação 13 – PCGE/2009**

*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.*

## **Recomendação 14 – PCGE/2009**

*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.*

## **Recomendação 15 – PCGE/2009**

*Para permitir uma melhor leitura do posicionamento global dos serviços em relação aos seus fornecedores, juntamente com a divulgação do prazo médio de pagamento, deve ser indicada a data da factura mais antiga em dívida.*

## **Recomendação 16 – PCGE/2009**

*A Lei deve definir o modelo de informação a prestar e, para maior eficácia no acesso à sua consulta, estipular a sua centralização e divulgação nas páginas electrónicas dos serviços coordenadores do prazo médio de pagamento.*

**Recomendação 17 – PCGE/2009**

*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-leis 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 e, portanto, no défice da CGE de cada ano, e as consequências relativamente à tesouraria do Estado.*

**Recomendação 18 – PCGE/2009**

*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.*

**Recomendação 19 – PCGE/2009**

*O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais que, em cumprimento do princípio da universalidade (cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental), sejam desenvolvidos os procedimentos necessários para garantir que as receitas e despesas (valores definitivos) de todos os serviços estejam evidenciados na CGE.*

**Recomendação 20 – PCGE/2009**

*O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais, a total implementação do POCP no mais curto espaço de tempo possível, de forma a permitir a evidenciação da real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.ºs XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector Estado) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos no n.º 4 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental.*

**Recomendação 21 – PCGE/2009**

*Devem passar a integrar o Orçamento do Estado e a CGE, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública, o Fundo de Renda Vitalícia, o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, uma vez que não preenchem os requisitos de isenção previstos na legislação aplicável.*

## **6.2.2.4 – PIDDAC**

### **Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

**Recomendação 22 – PCGE/2009**

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

## **Economia, eficácia e eficiência da gestão**

**Recomendação 23 – PCGE/2009**

*Assim, recomenda-se que sejam apenas promovidas alterações orçamentais, designadamente reforços de dotações, quando as mesmas visem situações exequíveis.*



**Recomendação 24 – PCGE/2009**

*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.*

**6.2.2.5 – Apoios financeiros não reembolsáveis**

**Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

**Recomendação 25 – PCGE/2009**

*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.*

**6.2.2.6 – Benefícios fiscais**

**Economia, eficácia e eficiência da gestão**

**Recomendação 26 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda a reavaliação dos benefícios fiscais, de forma a concluir sobre a actualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.*

**6.2.2.7 – Dívida Pública**

**Legalidade e regularidade**

**Recomendação 27 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas que estabelecem a natureza, fixação e contabilização da comissão de gestão do IGCP.*

**Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

**Recomendação 32 – PCGE/2009**

*Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças que diligencie no sentido de obter do Banco Europeu de Investimento a informação atempada relativa às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, para que as mesmas possam ser evidenciadas na Conta Geral do Estado do ano a que respeitam.*

**Economia, eficácia e eficiência da gestão**

**Recomendação 29 – PCGE/2009**

*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.*



## Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

### Recomendação 30 – PCGE/2009

*Recomenda-se assim ao Ministro de Estado e das Finanças a publicação da Portaria prevista no artigo 9.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, aditado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, de forma a ultrapassar o impasse que se verifica desde 2008.*

### Recomendação 31 – PCGE/2009

*Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças a criação de mecanismos que permitam identificar, com a maior brevidade, as situações de prescrição de certificados de aforro, possibilitando assim o seu abate ao stock da dívida.*

## 6.2.2.8 – Património financeiro

### Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

#### Recomendação 33 – PCGE/2009

*O Tribunal volta a recomendar que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários à correcta identificação dos créditos extintos e anulados para que a CGE espelhe fielmente os respectivos montantes.*

#### Recomendação 34 – PCGE/2009

*Recomenda-se que seja esclarecida 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.*

## 6.2.2.9 – Património imobiliário

### Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

#### Recomendação 35 – PCGE/2009

*O Tribunal continua a recomendar ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que a informação remetida anualmente à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, seja integral e fíável.*

## 6.2.2.10 – Operações de Tesouraria

### Legalidade e regularidade

#### Recomendação 37 – PCGE/2009

*O Tribunal volta a recomendar ao Governo a revisão do regime da tesouraria do Estado, de forma a garantir a adequada aplicação e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.*



## Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

### Recomendação 36 – PCGE/2009

*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.*

### Recomendação 38 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda ao Governo que determine o reforço dos procedimentos de controlo interno, designadamente que assegurem a entrega ao Estado dos juros auferidos com as aplicações fora do Tesouro pelos organismos sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria.*

### Recomendação 39 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda ao Governo que determine a relevação, na contabilidade do Tesouro, da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da Administração Central do Estado.*

## 6.2.2.11 – Fluxos Financeiros com o Sector Público Empresarial

### Legalidade e regularidade

#### Recomendação 40 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda ao Governo que faça incluir nas futuras propostas de Orçamento do Estado informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de Enquadramento Orçamental.*

### Outras

#### Recomendação 41 – PCGE/2009

*Face às lacunas dos actuais classificadores das despesas e receitas públicas, que inviabilizam a identificação das entidades de proveniência ou de destino, designadamente quanto às sociedades financeiras públicas, bem como 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 tais lacunas serem colmatadas.*

## 6.2.2.12 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

### Legalidade e regularidade

#### Recomendação 42 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que a Conta Geral do Estado passe a incluir os dados relativos à execução orçamental dos fundos comunitários de forma agregada e global, com a necessária discriminação das fontes de financiamento.*

#### Recomendação 43 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que, relativamente aos recursos financeiros provenientes da União Europeia, seja dado integral cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.*

## Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

### Recomendação 44 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido da implementação dos procedimentos necessários à obtenção de informação global sobre todos os recursos comunitários anualmente transferidos pela União Europeia para Portugal, nomeadamente no âmbito das transferências diversas e dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária, e que essa informação conste da Conta Geral do Estado.*

### Recomendação 45 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais.*

### Recomendação 46 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que se adoptem as medidas necessárias para assegurar a correcta indicação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental, de modo a se dispor de informação fidedigna sobre os fundos comunitários afectos à execução orçamental.*

## 6.3 – Recomendações formuladas no âmbito da Segurança Social

### 6.3.1 – À Assembleia da República e ao Governo

#### 6.3.1.1– Execução do Orçamento da Segurança Social

#### Legalidade e regularidade

### Recomendação 50 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação formulada no parecer anterior à Assembleia da República e ao Governo para 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.*

## Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

### Recomendação 52 – PCGE/2009

*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.*



## 6.3.2 – Ao Governo e à Segurança Social

### 6.3.2.1 – Processo Orçamental e a Conta

#### Legalidade e regularidade

##### Recomendação 47 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação constante de anteriores Pareceres 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.*

##### Recomendação 48 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que o reforço das receitas apenas deve ocorrer quando as previsões apontem para um aumento previsível dessas receitas e não apenas como uma forma de continuar a manter dotações de despesa.*

#### Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

##### Recomendação 49 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação constante dos Pareceres anteriores 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.*

### 6.3.2.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social

#### Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

##### Recomendação 51 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera as recomendações formuladas no Parecer anterior 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 estabelecida no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental;*
- b) Que se conclua a avaliação com vista a alterar 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.*

#### Economia, eficácia e eficiência da gestão

##### Recomendação 53 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e em Pareceres anteriores no sentido de que todas as receitas provenientes de alienação de imóveis sejam transferidas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social logo após a sua arrecadação.*

## Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

### Recomendação 54 – PCGE/2009

*O Tribunal reitera a recomendação no sentido de se 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.*

## 6.3.2.3 – Balanço e Demonstração de resultados

### Legalidade e regularidade

#### Recomendação 55 – PCGE/2009

*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.*

#### Recomendação 56 -PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que se diligencie pela conclusão da revisão da regulamentação do Fundo de Garantia Salarial que se encontra em curso, assegurando que o Fundo funcione de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.*

#### Recomendação 57 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que, atenta a ausência de legislação permissiva, cessem de imediato todas as transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social que visem subsidiar iniciativas de protecção social, incluindo as inerentes à acção social complementar, em benefício de trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, que não se encontrem expressa e previamente previstas em lei e, se for o caso, devidamente regulamentadas.*

## Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

#### Recomendação 58 – PCGE/2008

*O Tribunal reitera a recomendação constante de Pareceres anteriores relativamente à necessidade de recuperar a informação sobre o imobilizado a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Activo do Balanço, colmatando igualmente as deficiências detectadas, designadamente, com o processo de inventariação, de titularidade, de valorização e de registo contabilístico dos imóveis.*

#### Recomendação 59 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que os valores pagos indevidamente pelo Fundo de Garantia Salarial e ainda não repostos sejam devidamente relevados nas demonstrações financeiras do Fundo.*

#### Recomendação 60 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda que os ajustamentos prévios realizados com vista a corrigir a classificação de dívidas sejam acompanhados das devidas correcções às respectivas provisões.*



## **Recomendação 61 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação formulada 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.*

## **Recomendação 62 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que os subsídios reembolsáveis sejam contabilizados em contas adequadas para o efeito e inscritos no balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo, em consonância com o procedimento que vem sendo adoptado para os restantes activos da segurança social, bem como se tomem medidas no sentido de reaver as importâncias que já se encontram em mora.*

## **Recomendação 63 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres 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.*

## **Recomendação 64 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer anterior no sentido de serem instituídos, em todas as entidades da segurança social, procedimentos adequados à movimentação da conta 274 – proveitos diferidos – juros vencidos 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.*

## **Recomendação 65 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que os subsídios de investimento sejam contabilizados nos termos definidos no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, designadamente que a imputação de proveitos acompanhe o registo das respectivas amortizações ao longo de cada exercício económico.*

## **Recomendação 66 -PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que sejam concluídos os procedimentos com vista a que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização da Segurança Social, se efectue nos termos expressos no respectivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as respectivas informações suplementares, caso se mostre necessário.*

## **Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

### **Recomendação 67 -PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação para 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.*

**Recomendação 68 -PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda o desenvolvimento das funcionalidades que permitam validar a integralidade dos valores constantes da conta 577- Reservas decorrentes da transferência de activos.*

**Recomendação 69 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação para que se continue a diligenciar no sentido de resolução dos problemas que afectam a relevação contabilística das receitas e das despesas dos fundos especiais de segurança social e, bem assim, o seu reflexo nas “reservas legais”.*

### **6.3.2.4 – Sistemas de informação**

#### **Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

**Recomendação 70 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que se congreguem esforços no sentido de encontrar a solução que garanta a realização das reconciliações bancárias de forma automática e, bem assim, que sejam concluídos os processos que visam permitir:*

- a) a contabilização automática no SIF das cobranças em execução fiscal (interface SEF-SIF) e respectiva actualização da conta corrente do contribuinte (interface SEF-GC);*
- b) a integração no sistema GR das declarações de remunerações das caixas de previdência da segurança social;*
- c) a participação de dívidas de prestações sociais ao sistema de execuções fiscais (SICC-SEF) e;*
- d) a entrega de declarações de remunerações por um único canal (segurança social directa).*



## Tribunal de Contas

---

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 15 de Dezembro de 2010

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

José Luís Pinto Almeida, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes





João Manuel Macedo Ferreira Dias



António Augusto Pinto dos Santos Carvalho



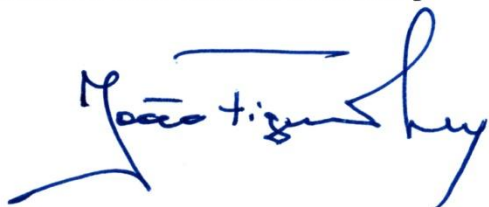
Alberto Fernandes Brás



José Manuel Monteiro da Silva



António José Avérous Mira Crespo



João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo



António Manuel Fonseca da Silva



# Tribunal de Contas

---

António Manuel dos Santos Soares

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

FUI PRESENTE

António Cluny



*Ficha técnica*





# Tribunal de Contas

---

## *Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009*

Coordenação Geral

**Conselheiro Responsável** – *José Luís Pinto Almeida*

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

### **Capítulo I – Envolvente Económica**

*Elaborado pela Coordenação Geral, com o apoio do Universidade do Minho, na qualidade de consultor externo*

### **Capítulo II – Conta Geral do Estado de 2009 – Síntese**

*Elaborado pela Coordenação Geral*

### **Capítulo III – Apreciação da actividade financeira da Administração Central**

#### **3.1 – Processo Orçamental – Área de Responsabilidade I**

**Conselheiro Responsável:** *José Luís Pinto Almeida*

#### **3.2 – Execução do Orçamento da Receita – Área de Responsabilidade II**

**Conselheiro Responsável:** *Raul Jorge Correia Esteves*

#### **3.3 – Execução do Orçamento da Despesa – Área de Responsabilidade I**

**Caixa 1 – Impacto na despesa da alteração de critérios de contabilização, de pagamentos não efectivos e da alteração do universo**

**Conselheiro Responsável:** *José Luís Pinto Almeida*

#### **3.4 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central**

**Execução global do PIDDAC – Área de Responsabilidade I**

**Conselheiro Responsável:** *José Luís Pinto Almeida*

**Programas/Projectos do PIDDAC – Área de Responsabilidade III**

**Conselheiro Responsável:** *António dos Santos Carvalho*

#### **3.5 – Subsídios, Benefícios Fiscais e Outras Formas de Apoio**

**Apoios financeiros não reembolsáveis – Área de Responsabilidade I**

**Conselheiro Responsável:** *José Luís Pinto Almeida*

**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 I**

**Conselheiro Responsável:** *José Luís Pinto Almeida*

#### **3.6 – Dívida Pública – Área de Responsabilidade I**

**Conselheiro Responsável:** *José Luís Pinto Almeida*

**Caixa 3 – Dívida não Financeira – Grupo de Trabalho**

**Conselheiro Responsável:** *José Luís Pinto Almeida*

**3.7 – Património do Estado**

**Património Financeiro – Área de Responsabilidade I**

**Conselheiro Responsável: José Luís Pinto Almeida**

**Património Imobiliário – Área de Responsabilidade II**

**Conselheiro Responsável: Raul Jorge Correia Esteves**

**Caixa 4 – Execução do Programa de Inventariação – Área de Responsabilidade II**

**Conselheiro Responsável: Raul Jorge Correia Esteves**

**3.8 – Operações de Tesouraria – Área de Responsabilidade II**

**Conselheiro Responsável: Raul Jorge Correia Esteves**

**Caixa 5 – Cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado por Entidades Públicas Empresariais – Área de Responsabilidade II**

**Conselheiro Responsável: Raul Jorge Correia Esteves**

**3.9 – Operações e Saldos de Encerramento – Área de Responsabilidade II**

**Conselheiro Responsável: Raul Jorge Correia Esteves**

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

**Conselheiro Responsável: José Luís Pinto Almeida**

**Caixa 6 – Empresas Públicas de Transportes em Lisboa e no Porto – Área de Responsabilidade IX**

**Conselheiro Responsável: José Manuel Monteiro da Silva**

**3.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia – Área de Responsabilidade III**

**Conselheiro Responsável: António dos Santos Carvalho**

## **Capítulo IV – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social**

**Segurança Social – Área de Responsabilidade VII**

**Conselheiro Responsável: Manuel Henrique de Freitas Pereira**

**Caixa 7 – Caixa Geral de Aposentações – Área de Responsabilidade VII**

**Conselheiro Responsável: Manuel Henrique de Freitas Pereira**

## **Capítulo V – Acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres**

**Conselheiro Responsável: José Luís Pinto Almeida**

## **Capítulo VI – Recomendações por Destinatário**

**Conselheiro Responsável: José Luís Pinto Almeida**



# Tribunal de Contas

---

## *Apoios técnicos*

Departamento de Auditoria I

**Auditor Coordenador:** *António de Sousa e Menezes*; **Auditores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*

**Execução técnica:** *Ana Cristina Cabo, Ana Furtado, Arabela Correia, 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 Garrido, Teresa Nunes e Zaida Sousa*

**Apoio informático:** *Kátia Nobre, Deolinda Santos e Maria do Carmo Correia*

Departamento de Auditoria II

**Auditor Coordenador:** *Luís Filipe Simões*; **Auditores Chefes:** *Maria João Caldas e Vítor Miguel Braz*

**Execução técnica:** *Ângela Maria Castro, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Marta Maria Gonçalves, Miguel Abrantes, Natália Barbosa, Paulo Duque e Tiago de Moura Gonçalves*

**Apoio informático:** *Ângela Maria Castro*

Departamento de Auditoria III

**Auditora Coordenadora:** *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Auditores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*

**Execução técnica:** *Ana Maria Silva, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Maria de Fátima Sousa, Paula Martinho, Teresa Estrela, Teresa Fonseca e Zélia Pereira*

**Apoio Informático:** *Célia Horta e Magda Sofia Filipe*

Departamento de Auditoria VII

**Auditora Coordenadora:** *Helena Cruz Fernandes*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*

**Execução técnica:** *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Graciosa Neves, Isilda Albuquerque Costa, Júlia Reis Curado, Luís Carlos Martins, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Marina Fonseca, Paulo Ramos Costa e Vítor dos Reis Domingos*

Departamento de Auditoria IX

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

**Execução técnica:** *Maria da Conceição Botelho dos Santos e Sofia Ferreira dos Santos Rebelo*

**Grupo de Trabalho “Dívida não Financeira”:** *Maria da Luz Carnezim Pedroso de Faria, António Marques do Rosário, António Botelho de Sousa, Maria Isabel Duarte Viegas, João Carlos Cardoso, Ana Teresa Santos, Fernanda Cristo e Pedro Fonseca*

**Apoio informático:** *Maria do Carmo Correia*

**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**

---

*Principais  
Abreviaturas  
Utilizadas*







## PRINCIPAIS ABREVIATURAS

ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AE	Área do Euro
AEO-SS	Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
AGRO	Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural
AMECO	Annual Macroeconomic Indicators (Base de dados de indicadores económicos da Comissão Europeia)
ANA	Aerportos de Portugal, SA
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANQ	Agência Nacional para a Qualificação
BCE	Banco Central Europeu
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
CA	Certificados de aforro
CBF	Classificador dos Benefícios Fiscais
CCGP	Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGFSSRAA	Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CNPRP	Centro Nacional de Protecção Contra Riscos Profissionais
CPAFJ	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas
CPPCPRM	Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi
CPPCRGE	Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CPPTLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e do Porto
CPTEPAL	Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa de Águas Livres
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
CSS	Conta da Segurança Social
CSSRAM	Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira
CTE	Contabilidade da Tesouraria do Estado
CTT	Correios de Portugal, SA
DAISS	Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social
DF	Demonstrações financeiras
DG ECFIN	Direcção Geral Para os Assuntos Económicos e Financeiros (Comissão Europeia)
DGADR	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais

DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal SA
DUC	Documento Único de Cobrança
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
EFFAS	European Federation of Financial Analysts Societies
EGN	Encargos Gerais da Nação
EP	Estradas de Portugal, SA
EPE	Entidade Pública Empresarial
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Financiamento Comunitário
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FN	Financiamento Nacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
GC	Gestão de Contribuições
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
GPERI	Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais
GR	Gestão de Remunerações
IA	Imposto Automóvel
IABA	Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IAS	International Accounting Standards
IASB	International Accounting Standards Board
IC	Instituições de Crédito
ICa	Imposto de Camionagem



## Tribunal de Contas

---

ICi	Imposto de Circulação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFT	Indicador de Fiabilidade Tempestiva
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGRSS	Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
II	Instituto de Informática, IP
IIE	Iniciativa para o Investimento e o Emprego
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INAG	Instituto da Água
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa, E.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística
INETI	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
INOFOR	Instituto para a Inovação na Formação
INTERREG	Programa de Iniciativa Comunitária de Cooperação Transeuropeia para o Desenvolvimento Equilibrado do Território
IP	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
IQF	Instituto para a Qualidade na Formação
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
ITPT	Incapacidade Temporária para o Trabalho
IUC	Imposto Único de Circulação
IUTE	Indicador de Unidade da Tesouraria do Estado
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado

LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LGT	Lei Geral Tributária
LNEG	Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LPM	Lei da Programação Militar
M/L	Médio/Longo
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOT	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território
MAOTDR	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEID	Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MJ	Ministério da Justiça
MM	Manutenção Militar
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NAV	Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, E.P.E.
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OAR	Orçamento da Assembleia da República
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos percentuais
PAEFP	Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa de Iniciativa Comunitária
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PME	Pequenas e Médias Empresas



## Tribunal de Contas

---

PNACE	Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PO	Programa Orçamental
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POE	Programa Operacional da Economia
POEFDS	Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
PPP	Parecerias Público-Privadas
PRAI	Programa Regional de Acções Inovadoras
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PSP	Polícia de Segurança Pública
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
SCR	Sistema Central de Receitas
SDR	Serviço de Dívida a Retalho
SDR	Sistema de Distribuição da Receita
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
TC	Tribunal de Contas
TRADER	Sistema de Gestão de Activos TRADER
UE	União Europeia
UGP	Unidades de Gestão Patrimonial



Tribunal de Contas

---

*ÍNDICES*







## ÍNDICE

<b>SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER.....</b>	<b>3</b>
<b>PREÂMBULO .....</b>	<b>9</b>
<b>I – ENVOLVENTE ECONÓMICA .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 – A crise financeira internacional .....</b>	<b>13</b>
1.1.1 – PIB e comércio internacional .....	13
1.1.2 – Inflação e preço do petróleo .....	16
1.1.3 – Os mercados accionistas e cambial .....	17
1.1.4 – Taxas de juro.....	18
1.1.5 – Finanças públicas .....	19
<b>1.2 – O desempenho recente da economia portuguesa .....</b>	<b>21</b>
1.2.1 – Contas nacionais.....	21
1.2.2 – Produtividade e competitividade.....	22
1.2.3 – Mercado de trabalho.....	24
1.2.4 – Preços.....	25
1.2.5 – Balança de pagamentos e endividamento externo .....	25
<b>1.3 – Análise retrospectiva dos cenários de base previstos no Orçamento do Estado para 2009 e nos orçamentos suplementares .....</b>	<b>29</b>
1.3.1 – Orçamento de Estado para 2009 – Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro.....	29
1.3.2 – Os Orçamentos Suplementares .....	31
<b>1.4 – Breve análise das políticas que influenciaram a execução orçamental de 2009 .....</b>	<b>33</b>
<b>1.5 – Condicionantes estruturais das finanças públicas .....</b>	<b>35</b>
1.5.1 – O agravamento do défice e da dívida pública.....	36
1.5.2 – Impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas .....	38
1.5.3 – Parcerias público-privadas (PPP).....	41
<b>II – CONTA GERAL DO ESTADO DE 2009 – SÍNTESE .....</b>	<b>49</b>
<b>2.1 – Execução orçamental por subsectores .....</b>	<b>49</b>
2.1.1 – Serviços integrados .....	49
2.1.2 – Serviços e fundos autónomos .....	52
2.1.3 – Segurança Social.....	54
<b>2.2 – Conta consolidada da administração central e da segurança social .....</b>	<b>55</b>

<b>III – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....</b>	<b>61</b>
<b>3.1 – Processo Orçamental .....</b>	<b>61</b>
<b>3.2 – Execução do Orçamento da Receita .....</b>	<b>65</b>
3.2.1 – <i>Receita do Estado .....</i>	65
3.2.2 – <i>Créditos do Estado objecto de cessão .....</i>	75
3.2.3 – <i>Situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais .....</i>	77
3.2.4 – <i>Receita da administração central.....</i>	80
<b>3.3 – Execução do Orçamento da Despesa.....</b>	<b>82</b>
<i>Caixa 1 – Impacto na despesa da alteração de critérios de contabilização, de pagamentos não efectivos e da alteração do universo .....</i>	90
<b>3.4 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central .....</b>	<b>95</b>
3.4.1 – <i>PIDDAC .....</i>	95
3.4.2 – <i>Projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Energia e Geologia.....</i>	102
3.4.3 – <i>Qualidade e Eficiência na Gestão de Recursos – Água .....</i>	104
3.4.4 – <i>Programa Orçamental 22 – Agricultura e Desenvolvimento Rural.....</i>	107
<b>3.5 – Subsídios, Benefícios Fiscais e outras Formas de Apoio.....</b>	<b>110</b>
3.5.1 – <i>Apoios financeiros não reembolsáveis .....</i>	110
3.5.2 – <i>Benefícios fiscais .....</i>	112
<i>Caixa 2 – Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia .....</i>	121
<b>3.6 – Dívida Pública .....</b>	<b>130</b>
3.6.1 – <i>Dívida directa.....</i>	130
3.6.2 – <i>Dívida garantida .....</i>	140
3.6.3 – <i>Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação .....</i>	143
<i>Caixa 3 – Dívida não Financeira .....</i>	144
<b>3.7 – Património do Estado .....</b>	<b>151</b>
3.7.1 – <i>Património financeiro.....</i>	151
3.7.2 – <i>Património imobiliário.....</i>	155
<i>Caixa 4 – Execução do Programa de Inventariação .....</i>	156
<b>3.8 – Operações de Tesouraria.....</b>	<b>163</b>
3.8.1 – <i>Contabilidade do Tesouro .....</i>	163
3.8.2 – <i>Unidade da Tesouraria do Estado.....</i>	166
<i>Caixa 5 – Cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado por Entidades Públicas Empresariais .....</i>	172



## Tribunal de Contas

---

<b>3.9 – Operações e Saldos de Encerramento.....</b>	<b>177</b>
<b>3.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial.....</b>	<b>179</b>
<i>Caixa 6 – Empresas Públicas de Transportes em Lisboa e no Porto.....</i>	<i>182</i>
<b>3.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia.....</b>	<b>185</b>
3.11.1 – <i>Execução Financeira.....</i>	<i>185</i>
3.11.2 – <i>Programa Operacional Potencial Humano no Cumprimento das Metas da Estratégia de Lisboa.....</i>	<i>198</i>
3.11.3 – <i>Execução Global do QCA III.....</i>	<i>200</i>
<b>IV – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL .....</b>	<b>205</b>
<b>4.1 – Processo Orçamental e Conta.....</b>	<b>205</b>
<b>4.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social .....</b>	<b>212</b>
<b>4.3 – Balanço e Demonstração de resultados.....</b>	<b>221</b>
<b>4.4 – Sistemas de informação.....</b>	<b>249</b>
<b>4.5 – Pensões .....</b>	<b>252</b>
<b>4.6. – Emprego e formação profissional.....</b>	<b>254</b>
<b>4.7 – Património Financeiro .....</b>	<b>257</b>
<i>Caixa 7 – Caixa Geral de Aposentações .....</i>	<i>265</i>
<b>V – ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL EM ANTERIORES PARECERES .....</b>	<b>275</b>
<b>5.1 – Considerações Gerais .....</b>	<b>275</b>
<b>5.2 – Grau de Acolhimento .....</b>	<b>275</b>
5.2.1 – <i>Recomendações não acolhidas pela Assembleia da República .....</i>	<i>276</i>
5.2.2 – <i>Recomendações não acolhidas pela Administração Central.....</i>	<i>276</i>
5.2.3 – <i>Recomendações não acolhidas pela Segurança Social.....</i>	<i>278</i>
<b>5.3 – Considerações Finais .....</b>	<b>281</b>
<b>VI – RECOMENDAÇÕES POR DESTINATÁRIO.....</b>	<b>285</b>
<b>6.1 – Considerações Gerais .....</b>	<b>285</b>
<b>6.2 – Recomendações formuladas no âmbito da Administração Central.....</b>	<b>285</b>
6.2.1 – <i>À Assembleia da República.....</i>	<i>285</i>
6.2.2 – <i>Ao Governo e à Administração Central.....</i>	<i>285</i>
<b>6.3 – Recomendações formuladas no âmbito da Segurança Social .....</b>	<b>292</b>
6.3.1 – <i>À Assembleia da República e ao Governo .....</i>	<i>292</i>
6.3.2 – <i>Ao Governo e à Segurança Social.....</i>	<i>293</i>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1	– Comércio internacional (taxa de variação anual em volume).....	15
Quadro I.2	– Saldos orçamentais .....	19
Quadro I.3	– Dívida pública .....	19
Quadro I.4	– Défices públicos na área do euro (12) .....	20
Quadro I.5	– Dívidas públicas da área do euro (12) .....	20
Quadro I.6	– Taxas de desemprego por regiões.....	24
Quadro I.7	– Taxas de inflação (IHPC) .....	25
Quadro I.8	– Cenário base do OE/2009, valores efectivos e desvios.....	29
Quadro I.9	– Previsões para os agregados macroeconómicos de Portugal elaboradas pelo Banco de Portugal e por instâncias internacionais.....	30
Quadro I.10	– Previsões quanto ao enquadramento internacional .....	31
Quadro I.11	– Cenário base do 1.º Orçamento Suplementar, valores efectivos e desvios .....	32
Quadro I.12	– Indicadores sobre a Segurança Social.....	39
Quadro I.13	– Parcerias público-privadas.....	42
Quadro I.14	– Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2009 .....	44
Quadro I.15	– Portugal – principais indicadores económicos.....	46
Quadro II.1	– Execução orçamental dos serviços integrados.....	49
Quadro II.2	– Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos .....	52
Quadro II.3	– Execução orçamental da Segurança Social.....	54
Quadro II.4	– Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social.....	55
Quadro II.5	– Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2007 – 2009 (óptica da contabilidade pública).....	56
Quadro III.1	– Orçamento dos serviços integrados .....	62
Quadro III.2	– Orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos .....	63
Quadro III.3	– Comparação da receita prevista com a obtida.....	66
Quadro III.4	– Evolução da receita obtida (por principais agregados) .....	67
Quadro III.5	– Peso da receita no PIB .....	68
Quadro III.6	– Taxas de crescimento real.....	69
Quadro III.7	– Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva .....	70
Quadro III.8	– Execução da cobrança de créditos do Estado cedidos face à previsão .....	75
Quadro III.9	– Evolução da despesa consolidada da administração central .....	83
Quadro III.10	– Serviços que saíram da administração central no período 2005 – 2009 .....	92
Quadro III.11	– Projectos da Medida M06 do Programa P019 do PIDDAC executados pelas Administrações das Regiões Hidrográficas (2009).....	105



## Tribunal de Contas

---

Quadro III.12 – Execução global de 2004 a 2009 .....	108
Quadro III.13 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2005 – 2009).....	110
Quadro III.14 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais.....	112
Quadro III.15 – Evolução da despesa fiscal (2007 – 2009) .....	113
Quadro III.16 – Previsões, estimativas e despesa fiscal efectiva em 2009.....	114
Quadro III.17 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita .....	115
Quadro III.18 – Principais benefícios e beneficiários da despesa fiscal em IRC .....	117
Quadro III.19 – Dívida efectiva do Estado (em valores nominais) .....	131
Quadro III.20 – Dívida directa total do sector público administrativo em 31-12-2009 .....	132
Quadro III.21 – Evolução das despesas com “Outros encargos correntes da dívida” .....	136
Quadro III.22 – Peso dos juros e amortizações no produto interno bruto .....	137
Quadro III.23 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2009 por montantes de dívida.....	147
Quadro III.24 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis .....	159
Quadro III.25 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis.....	160
Quadro III.26 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2009 .....	163
Quadro III.27 – Evolução do indicador de contabilização automática.....	164
Quadro III.28 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva .....	164
Quadro III.29 – Evolução dos fundos na tesouraria do Estado .....	166
Quadro III.30 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2009 .....	167
Quadro III.31 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2009.....	168
Quadro III.32 – Indicador da unidade da tesouraria do Estado por sector de actividade em 2009 .....	173
Quadro III.33 – Fundos e rendimentos fora do Tesouro .....	174
Quadro III.34 – Capital Social absorvido.....	182
Quadro III.35 – Execução financeira acumulada dos Fundos Comunitários – QREN.....	189
Quadro III.36 – Execução financeira acumulada dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER .....	190
Quadro IV.1 – SS – Variação homóloga dos saldos globais de execução efectiva .....	218
Quadro IV.2 – SS – Evolução da situação patrimonial da Segurança Social .....	223
Quadro IV.3 – SS – Dívidas de terceiros .....	226
Quadro IV.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros .....	226
Quadro IV.5 – SS – Dívidas de contribuintes .....	227
Quadro IV.6 – SS – Dívidas de clientes .....	227
Quadro IV.7 – SS – Dívidas de utentes .....	228
Quadro IV.8 – SS – Dívidas de prestações sociais a repor.....	229
Quadro IV.9 – SS – Dívidas de outros devedores .....	230
Quadro IV.10 – SS – Acréscimos e diferimentos.....	232
Quadro IV.11 – SS – Sistemas de informação .....	250

Quadro IV.12 – SS – Evolução das despesas com “Prestações de desemprego” no período 2005/2009 .....	255
Quadro IV.13 – SS – Transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional no período 2005 – 2009 .....	256
Quadro IV.14 – SS – Resultados da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social .....	263
Quadro IV.15 – CGA – Fontes de financiamento.....	267
Quadro IV.16 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões.....	269
Quadro IV.17 – CGA – Aplicação de recursos.....	270



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1	– PIB real (taxas de variação anual).....	13
Gráfico I.2	– Taxas de crescimento do PIB por regiões .....	14
Gráfico I.3	– Taxas de crescimento do PIB da União Europeia .....	15
Gráfico I.4	– Preço do petróleo Brent.....	16
Gráfico I.5	– Taxas de inflação (IPC).....	17
Gráfico I.6	– Taxa de câmbio nominal US dólar / euro (médias mensais) .....	18
Gráfico I.7	– Taxas de juro de referência do BCE e da Reserva Federal dos Estados Unidos .....	18
Gráfico I.8	– Taxa de crescimento do PIB em Portugal (variação anual e homóloga).....	21
Gráfico I.9	– Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias).....	22
Gráfico I.10	– Taxas de crescimento do PIB, Consumo Privado e Consumo Público (variações homólogas).....	22
Gráfico I.11	– Taxas de crescimento da produtividade (PIB/pessoa empregada) (preços de mercado de 2000).....	23
Gráfico I.12	– Custos unitários do trabalho .....	23
Gráfico I.13	– Taxas de desemprego em Portugal, na União Europeia e na área do Euro .....	24
Gráfico I.14	– Evolução do saldo conjunto das balanças corrente e de capital .....	26
Gráfico I.15	– Evolução dos saldos das balanças de bens e serviços e de rendimentos .....	26
Gráfico I.16	– Evolução dos saldos da balança de transferências correntes, das remessas de emigrantes, da balança de capital e das transferências da União Europeia .....	27
Gráfico I.17	– Posição de investimento internacional e suas componentes.....	28
Gráfico I.18	– Decomposição da posição de investimento internacional por sectores institucionais .....	28
Gráfico I.19	– Défice Orçamental em Portugal e na Zona do Euro.....	36
Gráfico I.20	– Dívida Directa do Estado .....	37
Gráfico I.21	– Evolução do rating da Dívida Soberana (entre 0 e 5).....	37
Gráfico I.22	– Taxa de juro de longo prazo da dívida pública.....	38
Gráfico I.23	– Projecção para a Evolução Demográfica dos Residentes em Portugal.....	39
Gráfico I.24	– Despesas do Estado com Saúde.....	40
Gráfico I.25	– Despesas com Educação (projecções).....	41
Gráfico I.26	– Gastos previstos com PPP .....	45
Gráfico I.27	– Distribuição dos gastos previstos com PPP.....	45
Gráfico II.1	– Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % PIB (óptica da contabilidade pública) .....	57
Gráfico III.1	– Evolução da receita .....	68
Gráfico III.2	– Taxas de crescimento nominal .....	68
Gráfico III.3	– Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva.....	70

Gráfico III.4 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (por período).....	76
Gráfico III.5 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (acumulada) .....	76
Gráfico III.6 – Evolução da despesa consolidada da administração central .....	83
Gráfico III.7 – Evolução dos principais agregados da despesa consolidada da administração central .....	84
Gráfico III.8 – Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização 2008 – 2009 .....	90
Gráfico III.9 – Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa.....	91
Gráfico III.10 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2009 .....	97
Gráfico III.11 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério / Desvio da taxa.....	98
Gráfico III.12 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério .....	99
Gráfico III.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 de 2005 a 2009.....	101
Gráfico III.14 – Pagamentos efectuados entre 2004 e 2009 .....	103
Gráfico III.15 – Previsão e execução financeira dos projectos do PIDDAC .....	103
Gráfico III.16 – Execução por fontes de financiamento (2009).....	106
Gráfico III.17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2005 – 2009).....	111
Gráfico III.18 – Evolução da despesa fiscal (2007 – 2009).....	113
Gráfico III.19 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita .....	115
Gráfico III.20 – Montantes executados (31/12/2009).....	128
Gráfico III.21 – Impactos / Recursos Públicos (31/12/2009) .....	129
Gráfico III.22 – Evolução da dívida pública directa no PIB.....	130
Gráfico III.23 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo serviços e fundos autónomos .....	131
Gráfico III.24 – Dívida pública emitida em 2009.....	132
Gráfico III.25 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão .....	134
Gráfico III.26 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública.....	135
Gráfico III.27 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado por garantias a operações de seguro à exportação e ao investimento .....	142
Gráfico III.28 – Evolução da carteira de activos financeiros em 2009 .....	151
Gráfico III.29 – Receitas e despesas associados a activos financeiros do Estado e dos SFA em 2009 .....	152
Gráfico III.30 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva .....	165
Gráfico III.31 – Distribuição dos fundos fora do Tesouro.....	174
Gráfico III.32 – Evolução dos fluxos financeiros .....	180
Gráfico III.33 – Capitais Próprios em 2009.....	182
Gráfico III.34 – Percentagem de Cobertura das indemnizações compensatórias nos Resultados Operacionais negativos entre 2007 e 2009' .....	183
Gráfico III.35 – Custos Operacionais por Passageiro 2009 (€) .....	183
Gráfico III.36 – Custos Financeiros por Passageiro 2009 (€).....	183
Gráfico III.37 – Prejuízo por Passageiro 2009 (€).....	183
Gráfico III.38 – Rácio endividamento 2009 (Passivo Total / Activo Total).....	184





## Tribunal de Contas

---

Gráfico III.39 – Dívida bancária por Passageiro 2009 (€).....	184
Gráfico III.40 – % do Volume de Negócios + Indemnizações Compensatórias absorvida pelos juros suportados 2007 – 2009.....	184
Gráfico III.41 – Transferências entre Portugal e a União Europeia nos três últimos anos .....	186
Gráfico III.42 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia .....	187
Gráfico III.43 – Distribuição dos pagamentos da União Europeia em 2009 .....	188
Gráfico III.44 – Execução do QREN por fundos estruturais – 2009.....	189
Gráfico III.45 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2009.....	191
Gráfico III.46 – Execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, por fundos estruturais – 2009 .....	193
Gráfico III.47 – Verbas aprovadas e executadas no período (2007 – 2009).....	199
Gráfico IV.1 – SS – Evolução das principais receitas .....	213
Gráfico IV.2 – SS – Evolução das principais despesas .....	214
Gráfico IV.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social .....	217
Gráfico IV.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido .....	224
Gráfico IV.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante.....	225
Gráfico IV.6 – SS – Evolução de disponibilidades.....	230
Gráfico IV.7 – SS – Evolução dos Fundos Próprios.....	232
Gráfico IV.8 – SS – Evolução do Passivo .....	234
Gráfico IV.9 – SS – Evolução dos resultados da Conta da Segurança Social .....	235
Gráfico IV.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais.....	236
Gráfico IV.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros .....	237
Gráfico IV.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários.....	238
Gráfico IV.13 – SS – Evolução do RLE no período 2005/2009.....	239
Gráfico IV.14 – SS – Evolução da despesa com pensões.....	252
Gráfico IV.15 – SS – Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2009.....	253
Gráfico IV.16 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade .....	253
Gráfico IV.17 – SS – Evolução do número de pensionistas por eventualidade.....	254
Gráfico IV.18 – SS – Composição da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social a 31/12/2009.....	259
Gráfico IV.19 – SS – Rendibilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e das Obrigações do Tesouro (OT) a 10 anos.....	260
Gráfico IV.20 – SS – Rendibilidade nominal dos fundos de pensões públicos (%).....	263
Gráfico IV.21 – SS – Rendibilidade média dos últimos 5 anos dos fundos de pensões públicos (%).....	263
Gráfico IV.22 – CGA – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência .....	266
Gráfico IV.23 – CGA – Índice de cobertura das despesas com pensões .....	270

## ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

### Apreciação da Actividade Financeira da Administração Central

Recomendação 1 – PCGE/2009 .....	64
Recomendação 2 – PCGE/2009 .....	64
Recomendação 3 – PCGE/2009 .....	72
Recomendação 4 – PCGE/2009 .....	73
Recomendação 5 – PCGE/2009 .....	73
Recomendação 6 – PCGE/2009 .....	73
Recomendação 7 – PCGE/2009 .....	74
Recomendação 8 – PCGE/2009 .....	79
Recomendação 9 – PCGE/2009 .....	80
Recomendação 10 – PCGE/2009 .....	82
Recomendação 11 – PCGE/2009 .....	82
Recomendação 12 – PCGE/2009 .....	82
Recomendação 13 – PCGE/2009 .....	85
Recomendação 14 – PCGE/2009 .....	86
Recomendação 15 – PCGE/2009 .....	86
Recomendação 16 – PCGE/2009 .....	86
Recomendação 17 – PCGE/2009 .....	87
Recomendação 18 – PCGE/2009 .....	88
Recomendação 19 – PCGE/2009 .....	89
Recomendação 20 – PCGE/2009 .....	94
Recomendação 21 – PCGE/2009 .....	95
Recomendação 22 – PCGE/2009 .....	101
Recomendação 23 – PCGE/2009 .....	102
Recomendação 24 – PCGE/2009 .....	102
Recomendação 25 – PCGE/2009 .....	112
Recomendação 26 – PCGE/2009 .....	116
Recomendação 27 – PCGE/2009 .....	138
Recomendação 28 – PCGE/2009 .....	138
Recomendação 29 – PCGE/2009 .....	140
Recomendação 30 – PCGE/2009 .....	140
Recomendação 31 – PCGE/2009 .....	140
Recomendação 32 – PCGE/2009 .....	142
Recomendação 33 – PCGE/2009 .....	153



## Tribunal de Contas

---

Recomendação 34 – PCGE/2009 .....	154
Recomendação 35 – PCGE/2009 .....	163
Recomendação 36 – PCGE/2009 .....	165
Recomendação 37 – PCGE/2009 .....	170
Recomendação 38 – PCGE/2009 .....	171
Recomendação 39 – PCGE/2009 .....	171
Recomendação 40 – PCGE/2009 .....	181
Recomendação 41 – PCGE/2009 .....	181
Recomendação 42 – PCGE/2009 .....	194
Recomendação 43 – PCGE/2009 .....	195
Recomendação 44 – PCGE/2009 .....	196
Recomendação 45 – PCGE/2009 .....	196
Recomendação 46 – PCGE/2009 .....	197

### **Apreciação da Actividade Financeira da Segurança Social**

Recomendação 47 – PCGE/2009 .....	210
Recomendação 48 – PCGE/2009 .....	210
Recomendação 49 – PCGE/2009 .....	212
Recomendação 50 – PCGE/2009 .....	219
Recomendação 51 – PCGE/2009 .....	220
Recomendação 52 – PCGE/2009 .....	220
Recomendação 53 – PCGE/2009 .....	221
Recomendação 54 – PCGE/2009 .....	221
Recomendação 55 – PCGE/2009 .....	240
Recomendação 56 – PCGE/2009 .....	241
Recomendação 57 – PCGE/2009 .....	242
Recomendação 58 – PCGE/2009 .....	242
Recomendação 59 – PCGE/2009 .....	243
Recomendação 60 – PCGE/2009 .....	243
Recomendação 61 – PCGE/2009 .....	244
Recomendação 62 – PCGE/2009 .....	244
Recomendação 63 – PCGE/2009 .....	245
Recomendação 64 – PCGE/2009 .....	246
Recomendação 65 – PCGE/2009 .....	247
Recomendação 66 – PCGE/2009 .....	248

Recomendação 67 – PCGE/2009 .....	248
Recomendação 68 – PCGE/2009 .....	249
Recomendação 69 – PCGE/2009 .....	249
Recomendação 70 – PCGE/2009 .....	252